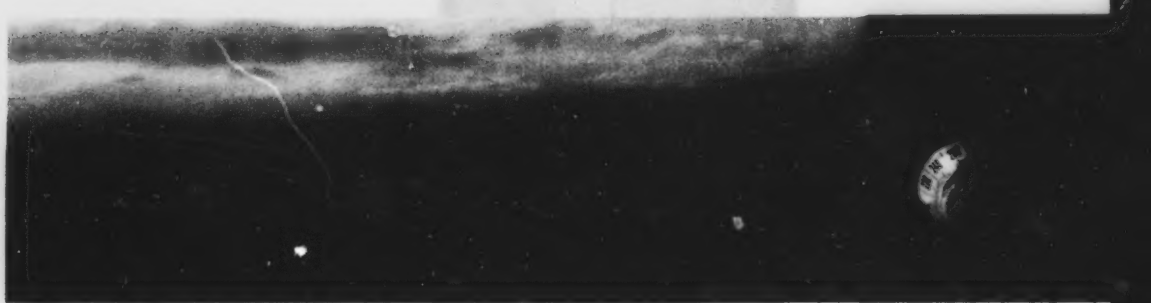
Minister of Transport

Ministerial Review *of* Outstanding Pilotage Issues

Report to Parliament



Canada

102-04310/

Ministerial Review *of* Outstanding Pilotage Issues

Report to Parliament

Minister of Transport
November 1999

© Minister of Public Works and Government Services Canada, 1999
Printed and bound in Canada
ISBN 0-662-64553-7
Catalogue No. T22-97/1999
This report is also available on Transport Canada's Web site
www.tc.gc.ca

Table of Contents

Foreword by the Minister of Transport v

Response to Panel Recommendations vii

Letters to Pilotage Authorities xvii

Canadian Transportation Agency Review of Pilotage Issues:
Report to the Minister of Transport 1

Foreword

by the Minister of Transport

I am very pleased to present this report on my review of outstanding pilotage issues in accordance with section 53 of the *Pilotage Act*. The review was undertaken, at my request, by the Canadian Transportation Agency (CTA) and its recommendations responded to by Transport Canada. This report represents the culmination of more than five years of review and debate concerning the marine pilotage system in Canada.

As prescribed by the legislation, four distinct subject areas were covered by the review:

- pilot certification process for masters and officers;
- training and licensing requirements for pilots;
- compulsory pilotage area designations; and
- measures taken in respect of financial self-sufficiency and cost reduction.

A fifth item, namely, dispute resolution mechanisms, is considered as being resolved given recent changes to the *Pilotage Act* as well as the inclusion of appropriate provisions in collective agreements.

The first part of the report presents the recommendations submitted by the CTA Review Panel, each followed by Transport Canada's response. Letters, issued to the Chairmen of the four pilotage authorities, emanating from these recommendations, follow the departmental response. The complete CTA report can be found at the end of this document.

The tabling of this report does not represent the conclusion of our focus on pilotage. Rather, it is the first step in a process to ensure a healthy, efficient regime that will respond to the legitimate needs of its users, ensure navigational safety and protect the marine environment.

In closing, I would like to thank the Review Panel and associated staff at the Canadian Transportation Agency for their diligence and professionalism in the conduct and preparation of this review. They are to be congratulated for achieving such a high degree of consensus. Their review represents an important element in furthering the safety, efficiency and viability of the Canadian pilotage system.

The Honourable David M. Collenette, P.C., M.P.

Response to Panel Recommendations

The Canadian Transportation Agency Review contains twenty-one recommendations, all with which Transport Canada concurs in principle. Certain of the recommendations cannot be implemented exactly as submitted and some of the proposed regulatory changes will require further legal scrutiny before being adopted. These details are contained in the following Departmental responses.

Panel Recommendation No. 1

The Panel recommends that each authority be required to identify, in consultation with interested parties, any compulsory areas where a change in factors and circumstances related to designation justifies a detailed re-examination of the designation, and to develop a plan and a time frame for doing so.

The Panel recommends that each authority be required to report on this plan and time frame to the Minister in its next annual report.

The Panel recommends that each authority be required to publish a regulation stipulating that reviews of the factors and circumstances related to compulsory designations will take place every five years.

The Panel recommends that each authority be required to conduct a risk-based assessment of proposed new compulsory areas and of those areas where changed factors and circumstances justify a detailed re-examination of the designation.

The Panel recommends that before conducting such a risk-based assessment, the authority be required to adopt a risk-based methodology that requires the authority to, among others

- *identify the problem and associated risk factors, and develop an information base related to the risk factors;*
- *form a risk management team to carry out the risk assessment;*
- *identify and consult with all interested parties and determine their risk concerns;*
- *analyze risk scenarios and their frequency, consequences and cost implications, as well as interested parties' acceptance of risk;*
- *identify risk control options and their effectiveness and cost implications;*
- *assess interested parties' acceptance of proposed actions and residual risks; and*
- *establish a process to monitor the chosen action.*

Departmental Response

To ensure consistency and avoid duplication of effort, Transport Canada and the four pilotage authorities have formed a steering committee to develop, within one year, a risk-based assessment methodology for all safety related regulatory changes. Once accepted, this risk-based methodology will be a prerequisite for designating or re-assessing compulsory pilotage areas.

Transport Canada accepts that recurrent five-year reviews of compulsory pilotage area designations are desirable. It is considered, however, that a regulation is not needed to effect this proposal. The Authorities have been asked to conduct a subsequent review by the end of 2005 and every five years thereafter and report to the Minister. Should this course of action not be followed, regulatory measures will be considered.

As recommended, the Authorities have been asked to assess those areas where there have been changes in factors which justify a re-examination of compulsory area designation and to develop a plan and time-frame for their scrutiny, using the selected risk-based methodology, which shall be reported upon in their Annual Reports for the year 2000.

Panel Recommendation No. 2

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority and the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out, in consultation with interested parties, a risk-based assessment of vessel size limits and types of vessels subject to compulsory pilotage; be required to complete the risk-based assessment by the end of 2001; be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister; and be required to change regulations when the results of the risk-based assessment differ from the current regulations.

Departmental Response

The Department concurs with the recommendation. The risk-based assessment methodology developed for Panel Recommendation No. 1 should be flexible enough such that it can be used to assess vessel size limits as well. The Laurentian Pilotage Authority and the Atlantic Pilotage Authority have been asked to conduct the assessments, once the aforementioned methodology has been developed, and report to the Minister as advocated.

Panel Recommendation No. 3

The Panel recommends that each pilotage authority maintain the current practice of assessing requests for waivers to compulsory pilotage on a case-by-case basis, in the interest of safety of navigation.

The Panel recommends that, in the interest of greater transparency of the waiver process, each authority provide reasons when denying a request for a waiver.

Departmental Response

This recommendation is accepted. From now on, the Authorities have been asked to provide reasons for the denial of a waiver.

Panel Recommendation No. 4

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out a risk-based assessment by mid-year 2001 to determine whether and when requirements for double pilotage are valid, including the current requirement for double pilotage on all vessels during the winter, the requirement for double pilotage on tankers over 40,000 tonnes and the requirement for double pilotage on passenger vessels over 100 metres in length.

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister of Transport and be required to implement the results of the assessment by amending its regulations where necessary.

Departmental Response

Transport Canada accepts the recommendation and the Laurentian Pilotage Authority has been asked to undertake a risk-based assessment respecting double pilotage in the time-frame proposed, using the methodology described in response to Panel Recommendation No. 1.

Panel Recommendation No. 5

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to immediately cease the practice of mandatory use of docking pilot services, be required to immediately cease imposing docking/undocking charges on vessels that have not requested the services of a docking pilot, and be directed to apply the tariff provision for docking pilotage.

Departmental Response

The Department acknowledges the recommendation and notes that the LPA has already ceased the practice of requiring vessels to use these services, should they not be requested. The Authority has been asked to adjust this provision in their service contract with the District 2 pilots accordingly as soon as is practical, given contractual commitments, but certainly no later than December 31, 1999, when the present service contract is scheduled to expire. The LPA has also been advised that the inclusion of issues subject to regulation in the service contracts with pilots is not an acceptable practice and should be ceased immediately.

Panel Recommendation No. 6

The Panel recommends that the Pacific Pilotage Authority be required to report on the agreed-upon changes to the eight-hour, 105-mile regulation in its next annual report to the Minister.

Departmental Response

The Department concurs with this recommendation and has asked that the Pacific Pilotage Authority report on this matter in their Annual Report for the year 2000.

Panel Recommendation No. 7

The Panel recommends that the current regional system for training and licensing pilots be maintained as a responsibility of each pilotage authority.

Departmental Response

Transport Canada accepts this recommendation. No further action is required.

Panel Recommendation No. 8

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. In doing so, each pilotage authority should outline any problems it has identified in its region, the results of any review or study, and the corrective measures taken or contemplated.

Departmental Response

The Department concurs with this recommendation. Commencing with their 1999 Annual Reports, the Authorities have been asked to include a section which will address this issue.

Panel Recommendation No. 9

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to develop and implement a fair and reasonable system for assessing pilots' competence and quality of service, after consultation with interested parties. This assessment process should take place regularly and not less than every five years.

Departmental Response

Transport Canada accepts this recommendation and has tasked the Authorities with developing a pilot quality assurance system in accordance with the needs and characteristics of their respective regions. The Authorities have been asked to report on their progress in this regard in their year 2000 and subsequent Annual Reports.

Panel Recommendation No. 10

The Panel recommends that the PPA coast-wide system for pilot licensing and dispatching be maintained.

Departmental Response

Transport Canada accepts this recommendation. No further action is required.

Panel Recommendation No. 11

The Panel recommends that the PPA, under its current coast-wide licensing and dispatching regime, continue to provide pilotage services at Prince Rupert on a rotational pilot assignment basis.

Departmental Response

Transport Canada accepts this recommendation. No further action is required.

Panel Recommendation No. 12

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority, together with pilots and Canadian shipowners, be required to develop a more detailed outline of material that is relevant for purposes of certification, as well as a description of what is expected in the certification exams.

Departmental Response

Transport Canada concurs with this recommendation. The Chairman of the Atlantic Pilotage Authority (APA) has been asked to produce no later than December 31, 2000, in consultation with its pilots and shipowners, a clear description of the objectives and standards related to the examination and certification of mariners wishing to perform pilotage duties. Much of the work already undertaken by the Laurentian Pilotage Authority (LPA) in this regard may prove useful to the APA.

Panel Recommendation No. 13

The Panel recommends that section 13 of the Atlantic Pilotage Regulations, which stipulates that a certificate holder must be a regular member of the complement of a ship, not be modified to allow other individuals who are not regular members of the complement of a ship, such as a Canaport mooring master, to be eligible for certification.

Departmental Response

The Department supports this recommendation. No further action is required.

Panel Recommendation No. 14

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to implement a modernized certification process for LPA District 2, based on a training and evaluation program adopted by the LPA Certification Steering Committee. A modernized certification process will include the following elements:

- *a competency-based training program that includes details on the required abilities, the context of their application and the level of performance required to achieve certification;*
- *a teaching guide that includes, for each of the required abilities, teaching and learning methods and bibliographical references to help candidates prepare for certification examinations;*
- *an evaluation guide to be used by the examination board, together with recommended methods of evaluation for each part of the examination, including, where appropriate, the use of simulators or onboard ship handling;*
- *an examination board made up of one LPA representative as the presiding member, two pilots, one certified master, and one Transport Canada representative; and*
- *the training of the chairman of the examination board in the methods and purposes of evaluation.*

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to extend to District 1 the modernized certification process developed for District 2.

Departmental Response

Transport Canada concurs with this recommendation, and much work has already been undertaken by the LPA on this issue. Since 1997, the Steering Committee, comprised of the LPA, Transport Canada, the Canadian Shipowners Association, l'Association des armateurs du Québec and the Institut maritime du Québec (IMQ) has been reviewing the certification process on the St. Lawrence with a view to updating the process and making it more open and accessible, without compromising safety. A report entitled *Modernization of the Pilotage Certification Process in the Laurentian Pilotage Region*, produced in January 1998, reviewed the existing system and outlined a proposal for change. A contract was subsequently awarded to the Institut maritime du Québec who has, with the aid of pilots and certificate holders, defined the competencies required of a certificate holder and catalogued the objectives and standards for a proposed training program. Guides for teaching and evaluating applicants are now being developed and the LPA has been asked to implement, with the aid of IMQ, a certificate training program for LPA District 2 as early as possible in the new year.

Restructuring the examination board will require a change to the *Laurentian Pilotage Authority Regulations*. The Authority is currently proposing a regulatory revision, including section 27, which deals with the composition of the Board of Examiners. The LPA has been asked to ensure their proposal reflects this recommendation.

Extension of the District 2 certification process to District 1 will be dependent upon its success and utility. One year after the District 2 process becomes operational, the Authority has been asked to provide the Minister with an assessment of its performance and a schedule for its eventual use across the Region.

Panel Recommendation No. 15

The Panel recommends that the Great Lakes Pilotage Regulations be amended to enhance requirements for exempting vessels from compulsory pilotage in the Great Lakes pilotage region by:

- *adding a requirement ensuring that there are two qualified officers on board the vessel in compulsory areas, one being the master and the second being a deck watch officer holding a first mate qualification;*
- *increasing the minimum number of trips required from both the master and the deck watch officer in the compulsory area to 15 in a three-year period with five of the trips completed in the 12-month period preceding the request for exemption;*
- *adding a requirement ensuring that both the master and deck watch officer requesting the exemption have been on the bridge of the ship for each of the required 15 trips and can provide documented proof at the request of the Authority; and*
- *a requirement ensuring that both the master and the deck watch officer requesting the exemption have received marine training acceptable to the Authority.*

The Great Lakes Pilotage Regulations be further amended to add a provision that would enable the Authority to revoke an exemption from compulsory pilotage, if the Authority determines that the conduct or the navigation of the vessel constitutes a risk to safety of navigation. This provision should require the Authority to provide reasons for the revocation.

Departmental Response

This recommendation is accepted and the Great Lakes Pilotage Authority has been asked to bring forth a proposal to change the *Great Lakes Pilotage Regulations* accordingly. Final wording of the regulatory change will be subject to legal scrutiny and appropriate consultation as required by the federal regulatory process.

Panel Recommendation No. 16

The Panel recommends that the authorities, in partnership with pilots and all interested parties with a legitimate interest in pilotage, regularly examine all aspects of their operations and that the authorities report to the Minister of Transport, in their annual reports, specific steps they have taken to improve efficiencies and further reduce costs.

The Panel recommends that the PPA be required to report to the Minister on the outcome of its review of pilotage options for the Fraser River with a schedule for implementing the selected option.

Departmental Response

This recommendation is accepted and the Authorities have been asked to provide the suggested information in their 1999 and subsequent Annual Reports. As well, the PPA has been asked to report on its review of pilotage options for the Fraser River, as suggested.

Panel Recommendation No. 17

The Panel recommends that no changes be made to the Pilotage Act in respect of the composition of the boards of directors.

Departmental Response

Transport Canada accepts this recommendation. No further action is required.

Panel Recommendation No. 18

The Panel recommends that pilotage authorities be required to hold regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties.

The Panel recommends that pilotage authorities be required to report on their plans for consultations and the implementation of those plans in their annual report to Parliament.

Departmental Response

The Department concurs with this recommendation. The Authorities have been asked to report on plans for consultations commencing with their 2001–2005 Corporate Plans and report on the implementation of consultations starting with their year 2000 Annual Reports.

Panel Recommendation No. 19

The Panel recommends that authorities, pilots and the shipping industry establish a system for the early release of practical information about minor incidents.

Departmental Response

Transport Canada supports this recommendation and has asked each of the Authorities to report on the details of the established systems in their Annual Reports for the year 2000.

Panel Recommendation No. 20

The Panel recommends that the pilotage authorities establish a structured methodology for handling complaints that ensures that the complainant receives timely feedback about the outcome or the action taken.

Departmental Response

This recommendation is accepted and the Authorities have been asked to establish a formalized complaint reporting mechanism and report on its implementation in their year 2000 Annual Reports.

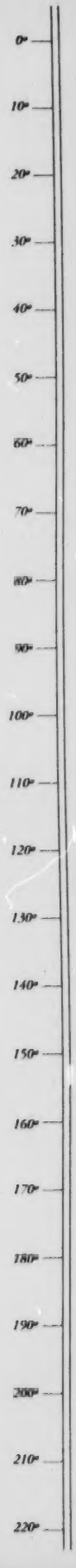
Panel Recommendation No. 21

The Panel recommends that each authority be required to submit, within six months of the tabling of the report, and following consultations with the interested parties, a plan to the Minister of Transport setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all the recommendations contained in this report that do not have a specific time frame.

Departmental Response

This recommendation is accepted and the Authorities have been so asked.

Letters to Pilotage Authorities



Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Ms. Anne Soucie
Chairman
Atlantic Pilotage Authority
Purdy's Wharf, Tower 1, Suite 1402
1959 Upper Water Street
Halifax, N.S.
B3J 3N2

Dear Ms. Soucie:

On September 1, 1999, the Canadian Transportation Agency (CTA) provided me with its submission on the Review of Outstanding Pilotage Issues. The Review, in which the Atlantic Pilotage Authority was an active participant, fulfils the government's commitment under the 1995 National Marine Policy to further examine those issues left unresolved by the National Task Force on Marine Pilotage Policy.

As a result of its deliberations, the CTA Review Panel has proposed twenty-one recommendations for improvements to Canada's pilotage system. The government has accepted all of the recommendations, in principle, subject to certain specific considerations. Some of these recommendations pertain directly to the Atlantic Pilotage Authority (APA) and I would like your Board's commitment to follow through on these initiatives as expeditiously as possible.

Specifically, I would ask that the following actions be taken by the Atlantic Pilotage Authority in response to the Review:

1. Panel Recommendation No. 1 calls for the adoption of a risk-based methodology to be used for the designation or re-assessment of compulsory pilotage areas. To ensure consistency and not duplicate effort, I have asked the Department to form a steering committee comprised of representatives from the four authorities to develop, within one year, a risk-based assessment methodology for all safety related regulatory changes. Once adopted, this process will be a prerequisite for any change to compulsory pilotage area designation.

.../2

The Panel also recommended that recurrent five year reviews of compulsory pilotage areas be conducted. I support this recommendation and would ask that the APA conduct regular reviews every five years and report to me on the results. The results of the first review would be expected no later than the end of 2005.

Finally, the Panel asked each Authority to identify, in consultation with interested parties, those compulsory areas where there has been a change in factors and circumstances which justify a re-examination of the designation and to develop a plan and a time-frame for a reassessment using the aforementioned risk-based methodology. I would ask that the APA undertake this exercise and report as suggested in your Annual Report for the year 2000.

2. Panel Recommendation No. 2 suggests that the APA carry out, in consultation with interested parties, a risk-based assessment of the vessel size limits and types of vessels subject to compulsory pilotage. I concur that the Authority should conduct such an assessment, using the methodology developed in response to Panel Recommendation No. 1, and ask that you report back to me on this matter no later than the end of 2001.

3. Panel Recommendation No. 3 contends that, for greater transparency of the waiver process, each Authority should provide reasons when a request for a waiver is denied. This makes sense and I would ask that the APA provide reasons for all future denials.

4. Panel Recommendation No. 8 advocates that the Pilotage Authorities report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. I concur with this suggestion and ask the APA to address this issue in the proposed manner commencing with your 1999 Annual Report.

5. Panel Recommendation No. 9 proposes the development and implementation of a system for the regular assessment of pilots' competence and quality of service. This is a reasonable suggestion and I would ask that the APA develop a pilot quality assurance system in accordance with the needs and characteristics of the Atlantic Region. I would like you to report on your progress in this regard in your year 2000 and subsequent Annual Reports.

6. Panel Recommendation No. 12 concerns the need to clarify details for applicants wishing to prepare for examinations for the purposes of certification to perform pilotage duties. I would like the Authority to produce, in consultation with your pilots and relevant clients, a description of the objectives and standards against which a candidate would be examined for the purposes of being certified. It should be noted that the Laurentian Pilotage Authority has done much work in this regard which may be of use to the APA. I would like this material to be produced and made available to applicants no later than December 31, 2000.

.../3

7. Panel Recommendation No. 16 suggests that the Authority, in partnership with pilots and all interested parties, examine all aspects of its operations on a continuing basis and report the specific steps that have been taken to achieve the goal of improved efficiencies and further cost reductions. Although much work has been done in this regard, it should be a constant objective and I would ask that the Authority provide all particulars in this regard in their 1999 and all subsequent Annual Reports.

8. Panel Recommendation No. 18 calls for regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties. I support this recommendation and ask that the APA report on plans for consultations commencing with your 2001-2005 Corporate Plan and I would also ask that the APA report on the implementation of consultations starting with your year 2000 Annual Report.

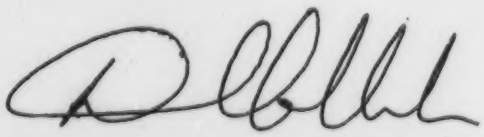
9. Panel Recommendation No. 19 proposes that the Authority, pilots and shipping industry establish a system for the early release of practical information with respect to safety incidents. I would ask that such a system be instituted for the Atlantic Region and ask that you provide details of this system in your Annual Report for the year 2000.

10. Panel Recommendation No. 20 suggests the establishment of a structured methodology for handling complaints that ensures that timely feedback is provided to the complainant of the outcome or action taken. This recommendation is reasonable and I would ask that the APA establish a formalized complaint reporting mechanism and report on its implementation in your year 2000 Annual Report.

11. The final recommendation of the review calls upon each authority to submit, within six months, a plan for my approval setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all these recommendations. Consequently, I would ask that you respond accordingly to this correspondence outlining your implementation plan no later than May 15, 2000.

Implementing the foregoing will no doubt be a challenge for the Authority. I am confident, however, that the APA will be able to achieve these goals based on its commitment to improve the pilotage system for the benefit of all concerned. The continued cooperation of your Board and the officers of the Atlantic Pilotage Authority is appreciated.

Yours sincerely,



Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Mr. Jean-Claude Michaud
Chairman
Laurentian Pilotage Authority
715 Victoria Square, 6th Floor
Montreal, Quebec
H2Y 2H7

Dear Mr. Michaud:

On September 1, 1999, the Canadian Transportation Agency (CTA) provided me with its submission on the Review of Outstanding Pilotage Issues. The Review, in which the Laurentian Pilotage Authority was an active participant, fulfils the government's commitment under the 1995 National Marine Policy to further examine those issues left unresolved by the National Task Force on Marine Pilotage Policy.

As a result of its deliberations, the CTA Review Panel has proposed twenty-one recommendations for improvements to Canada's pilotage system. The government has accepted all of the recommendations, in principle, subject to certain specific considerations. Some of these recommendations pertain directly to the Laurentian Pilotage Authority (LPA) and I would like your Board's commitment to follow through on these initiatives as expeditiously as possible.

Specifically, I would ask that the following actions be taken by the Laurentian Pilotage Authority in response to the Review:

1. Panel Recommendation No. 1 calls for the adoption of a risk-based methodology to be used for the designation or re-assessment of compulsory pilotage areas. To ensure consistency and not duplicate effort, I have asked the Department to form a steering committee comprised of representatives from the four authorities to develop, within one year, a risk-based assessment methodology for all safety related regulatory changes. Once adopted, this process will be a prerequisite for any change to compulsory pilotage area designation.

.../2

Canada

The Panel also recommended that recurrent five year reviews of compulsory pilotage areas be conducted. I support this recommendation and would ask that the LPA conduct regular reviews every five years and report to me on the results. The results of the first review would be expected no later than the end of 2005.

Finally, the Panel asked each Authority to identify, in consultation with interested parties, those compulsory areas where there has been a change in factors and circumstances which justify a re-examination of the designation and to develop a plan and a time-frame for a reassessment using the aforementioned risk-based methodology. I would ask that the LPA undertake this exercise and report as suggested in your Annual Report for the year 2000.

2. Panel Recommendation No. 2 suggests that the LPA carry out, in consultation with interested parties, a risk-based assessment of the vessel size limits and types of vessels subject to compulsory pilotage. I concur that the Authority should conduct such an assessment, using the methodology developed in response to Panel Recommendation No. 1, and ask that you report back to me on this matter no later than the end of 2001.

3. Panel Recommendation No. 3 contends that, for greater transparency of the waiver process, each Authority should provide reasons when a request for a waiver is denied. This makes sense and I would ask that the LPA provide reasons for all future denials.

4. Panel Recommendation No. 4 proposes that the Authority be required to carry out, by mid-year 2001, a risk-based assessment to determine whether and when double pilotage is required. I support this recommendation and ask that the LPA undertake a risk-based assessment respecting double pilotage in the time-frame proposed using the methodology developed in response to Panel Recommendation No. 1.

5. Panel Recommendation No. 5 concerns the practice of requiring vessels to use the services of docking pilots and the imposition of docking/undocking charges on vessels that have not requested these services. This recommendation causes me some concern. The inclusion of issues subject to regulation in pilot service contracts would make it appear that the Authority has circumvented the federal regulatory process.

   I am pleased to note that the Authority has ceased this practice and I would ask that this provision in the service contract with the District 2 pilots be revised as soon as is practical, given contractual commitments, but certainly no later than December 31, 1999 when the present service contract is scheduled to expire. Provisions, such as these, which require regulatory approval should not be included in any future service contracts.

.../3

6. Panel Recommendation No. 8 advocates that the Pilotage Authorities report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. I concur with this suggestion and ask the LPA to address this issue in the proposed manner commencing with your 1999 Annual Report.

7. Panel Recommendation No. 9 proposes the development and implementation of a system for the regular assessment of pilots' competence and quality of service. This is a reasonable suggestion and I would ask that the LPA develop a pilot quality assurance system in accordance with the needs and characteristics of the Laurentian Region. I would like you to report on your progress in this regard in your year 2000 and subsequent Annual Reports.

8. Panel Recommendation No. 14 concerns the implementation of a modernized certification process for the LPA District 2. I realize that much work has already been done in this regard and I would urge the Authority to implement, with the aid of Institut Maritime du Québec (IMQ), the proposed certificate training program for LPA District 2 as early as possible in the new year.

   The Panel also suggested a restructuring of the examination board to consist of one LPA representative as the presiding member, two pilots, one certified master and one Transport Canada or Coast Guard representative. I have noted that the Authority is currently proposing a revision to the *Laurentian Pilotage Authority Regulations*. I would ask that you ensure that the composition of the Board of Examiners is amended in accordance with this recommendation.

   Training of the chairman of the examination board is also recommended. I agree with this proposal and ask that such provisions be instituted.

   One year after the District 2 process becomes operational, I would ask that you conduct an assessment of its performance and, if deemed to be successful, submit to me a schedule for its eventual extension to District 1.

9. Panel Recommendation No. 16 suggests that the Authority, in partnership with pilots and all interested parties, examine all aspects of its operations on a continuing basis and report the specific steps that have been taken to achieve the goal of improved efficiencies and further cost reductions. Although much work has been done in this regard, it should be a constant objective and I would ask that the Authority provide all particulars in this regard in their 1999 and all subsequent Annual Reports.

10. Panel Recommendation No. 18 calls for regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties. I support this recommendation and ask that the LPA report on plans for consultations commencing with your 2001-2005 Corporate Plan and I would also ask that the LPA report on the implementation of consultations starting with your year 2000 Annual Report.

.../4

11. Panel Recommendation No. 19 proposes that the Authority, pilots and shipping industry establish a system for the early release of practical information with respect to safety incidents. I would ask that such a system be instituted for the Laurentian Region and ask that you provide details of this system in your Annual Report for the year 2000.

12. Panel Recommendation No. 20 suggests the establishment of a structured methodology for handling complaints that ensures that timely feedback is provided to the complainant of the outcome or action taken. This recommendation is reasonable and I would ask that the LPA establish a formalized complaint reporting mechanism and report on its implementation in your year 2000 Annual Report.

13. The final recommendation of the review calls upon each authority to submit, within six months, a plan for my approval setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all these recommendations. Consequently, I would ask that you respond accordingly to this correspondence outlining your implementation plan no later than May 15, 2000.

Implementing the foregoing will no doubt be a challenge for the Authority. I am confident, however, that the LPA will be able to achieve these goals based on its commitment to improve the pilotage system for the benefit of all concerned. The continued cooperation of your Board and the officers of the Laurentian Pilotage Authority is appreciated.

Yours sincerely,

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Mr. Brian C. Ducharme
Chairman
Great Lakes Pilotage Authority
P.O. Box 95
Cornwall, Ontario
K6H 5R9

Dear Mr. Ducharme:

On September 1, 1999, the Canadian Transportation Agency (CTA) provided me with its submission on the Review of Outstanding Pilotage Issues. The Review, in which the Great Lakes Pilotage Authority was an active participant, fulfils the government's commitment under the 1995 National Marine Policy to further examine those issues left unresolved by the National Task Force on Marine Pilotage Policy.

As a result of its deliberations, the CTA Review Panel has proposed twenty-one recommendations for improvements to Canada's pilotage system. The government has accepted all of the recommendations, in principle, subject to certain specific considerations. Some of these recommendations pertain directly to the Great Lakes Pilotage Authority (GLPA) and I would like your Board's commitment to follow through on these initiatives as expeditiously as possible.

Specifically, I would ask that the following actions be taken by the Great Lakes Pilotage Authority in response to the Review:

1. Panel Recommendation No. 1 calls for the adoption of a risk-based methodology to be used for the designation or re-assessment of compulsory pilotage areas. To ensure consistency and not duplicate effort, I have asked the Department to form a steering committee comprised of representatives from the four authorities to develop, within one year, a risk-based assessment methodology for all safety related regulatory changes. Once adopted, this process will be a prerequisite for any change to compulsory pilotage area designation.

.../2

The Panel also recommended that recurrent five year reviews of compulsory pilotage areas be conducted. I support this recommendation and would ask that the GLPA conduct regular reviews every five years and report to me on the results. The results of the first review would be expected no later than the end of 2005.

Finally, the Panel asked each Authority to identify, in consultation with interested parties, those compulsory areas where there has been a change in factors and circumstances which justify a re-examination of the designation and to develop a plan and a time-frame for a reassessment using the aforementioned risk-based methodology. I would ask that the GLPA undertake this exercise and report as suggested in your Annual Report for the year 2000.

2. Panel Recommendation No. 3 contends that, for greater transparency of the waiver process, each Authority should provide reasons when a request for a waiver is denied. This makes sense and I would ask that the GLPA provide reasons for all future denials.

3. Panel Recommendation No. 8 advocates that the Pilotage Authorities report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. I concur with this suggestion and ask the GLPA to address this issue in the proposed manner commencing with your 1999 Annual Report.

4. Panel Recommendation No. 9 proposes the development and implementation of a system for the regular assessment of pilots' competence and quality of service. This is a reasonable suggestion and I would ask that the GLPA develop a pilot quality assurance system in accordance with the needs and characteristics of the Great Lakes Region. I would like you to report on your progress in this regard in your year 2000 and subsequent Annual Reports.

5. Panel Recommendation No. 15 suggests that the *Great Lakes Pilotage Regulations* be amended to implement enhanced requirements for exempting vessels from compulsory pilotage in the Great Lakes pilotage region. I concur with this recommendation and would ask that the GLPA amend its regulations accordingly.

6. Panel Recommendation No. 16 suggests that the Authority, in partnership with pilots and all interested parties, examine all aspects of its operations on a continuing basis and report the specific steps that have been taken to achieve the goal of improved efficiencies and further cost reductions. Although much work has been done in this regard, it should be a constant objective and I would ask that the Authority provide all particulars in this regard in their 1999 and all subsequent Annual Reports.

.../3

7. Panel Recommendation No. 18 calls for regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties. I support this recommendation and ask that the GLPA report on plans for consultations commencing with your 2001-2005 Corporate Plan and I would also ask that the GLPA report on the implementation of consultations starting with your year 2000 Annual Report.

8. Panel Recommendation No. 19 proposes that the Authority, pilots and shipping industry establish a system for the early release of practical information with respect to safety incidents. I would ask that such a system be instituted for the Great Lakes Region and ask that you provide details of this system in your Annual Report for the year 2000.

9. Panel Recommendation No. 20 suggests the establishment of a structured methodology for handling complaints that ensures that timely feedback is provided to the complainant of the outcome or action taken. This recommendation is reasonable and I would ask that the GLPA establish a formalized complaint reporting mechanism and report on its implementation in your year 2000 Annual Report.

10. The final recommendation of the review calls upon each authority to submit, within six months, a plan for my approval setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all these recommendations. Consequently, I would ask that you respond accordingly to this correspondence outlining your implementation plan no later than May 15, 2000.

Implementing the foregoing will no doubt be a challenge for the Authority. I am confident, however, that the GLPA will be able to achieve these goals based on its commitment to improve the pilotage system for the benefit of all concerned. The continued cooperation of your Board and the officers of the Great Lakes Pilotage Authority is appreciated.

Yours sincerely,

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Mr. Maurice Fellis
Chairman
Pacific Pilotage Authority
300 - 1199 West Hastings Street
Vancouver, B.C.
V6E 4G9

Dear Mr. Fellis:

On September 1, 1999, the Canadian Transportation Agency (CTA) provided me with its submission on the Review of Outstanding Pilotage Issues. The Review, in which the Pacific Pilotage Authority was an active participant, fulfils the government's commitment under the 1995 National Marine Policy to further examine those issues left unresolved by the National Task Force on Marine Pilotage Policy.

As a result of its deliberations, the CTA Review Panel has proposed twenty-one recommendations for improvements to Canada's pilotage system. The government has accepted all of the recommendations, in principle, subject to certain specific considerations. Some of these recommendations pertain directly to the Pacific Pilotage Authority (PPA) and I would like your Board's commitment to follow through on these initiatives as expeditiously as possible.

Specifically, I would ask that the following actions be taken by the Pacific Pilotage Authority in response to the Review:

1. Panel Recommendation No. 1 calls for the adoption of a risk-based methodology to be used for the designation or re-assessment of compulsory pilotage areas. To ensure consistency and not duplicate effort, I have asked the Department to form a steering committee comprised of representatives from the four authorities to develop, within one year, a risk-based assessment methodology for all safety related regulatory changes. Once adopted, this process will be a prerequisite for any change to compulsory pilotage area designation.

.../2

The Panel also recommended that recurrent five year reviews of compulsory pilotage areas be conducted. I support this recommendation and would ask that the PPA conduct regular reviews every five years and report to me on the results. The results of the first review would be expected no later than the end of 2005.

Finally, the Panel asked each Authority to identify, in consultation with interested parties, those compulsory areas where there has been a change in factors and circumstances which justify a re-examination of the designation and to develop a plan and a time-frame for a reassessment using the aforementioned risk-based methodology. I would ask that the PPA undertake this exercise and report as suggested in your Annual Report for the year 2000.

2. Panel Recommendation No. 3 contends that, for greater transparency of the waiver process, each Authority should provide reasons when a request for a waiver is denied. This makes sense and I would ask that the PPA provide reasons for all future denials.

3. Panel Recommendation No. 6 suggests that the PPA be required to report upon changes to the 8 hour, 105 mile regulation. Accordingly, I would ask that the Authority report on this matter in your Annual Report for the year 2000.

4. Panel Recommendation No. 8 advocates that the Pilotage Authorities report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. I concur with this suggestion and ask the PPA to address this issue in the proposed manner commencing with your 1999 Annual Report.

5. Panel Recommendation No. 9 proposes the development and implementation of a system for the regular assessment of pilots' competence and quality of service. This is a reasonable suggestion and I would ask that the PPA develop a pilot quality assurance system in accordance with the needs and characteristics of the Pacific Region. I would like you to report on your progress in this regard in your year 2000 and subsequent Annual Reports.

6. Panel Recommendation No. 16 suggests that the Authority, in partnership with pilots and all interested parties, examine all aspects of its operations on a continuing basis and report the specific steps that have been taken to achieve the goal of improved efficiencies and further cost reductions. Although much work has been done in this regard, it should be a constant objective and I would ask that the Authority provide all particulars in this regard in their 1999 and all subsequent Annual Reports.

The Panel further recommends that the PPA report on the outcome of its review of pilotage operations for the Fraser River with a schedule for implementing the selected option. I concur with this recommendation.

.../3

7. Panel Recommendation No. 18 calls for regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties. I support this recommendation and ask that the PPA report on plans for consultations commencing with your 2001-2005 Corporate Plan and I would also ask that the PPA report on the implementation of consultations starting with your year 2000 Annual Report.

8. Panel Recommendation No. 19 proposes that the Authority, pilots and shipping industry establish a system for the early release of practical information with respect to safety incidents. I would ask that such a system be instituted for the Pacific Region and ask that you provide details of this system in your Annual Report for the year 2000.

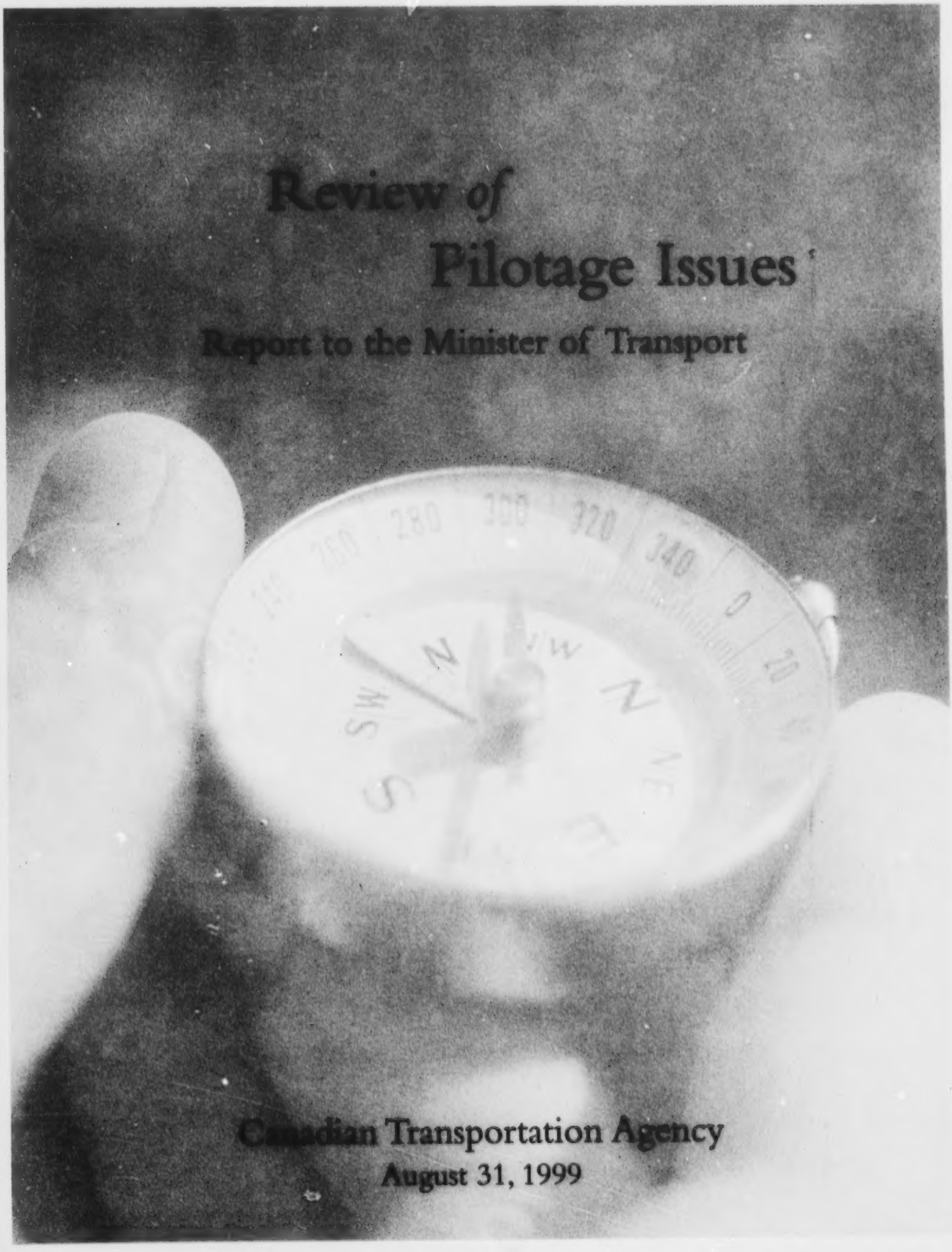
9. Panel Recommendation No. 20 suggests the establishment of a structured methodology for handling complaints that ensures that timely feedback is provided to the complainant of the outcome or action taken. This recommendation is reasonable and I would ask that the PPA establish a formalized complaint reporting mechanism and report on its implementation in your year 2000 Annual Report.

10. The final recommendation of the review calls upon each authority to submit, within six months, a plan for my approval setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all these recommendations. Consequently, I would ask that you respond accordingly to this correspondence outlining your implementation plan no later than May 15, 2000.

Implementing the foregoing will no doubt be a challenge for the Authority. I am confident, however, that the PPA will be able to achieve these goals based on its commitment to improve the pilotage system for the benefit of all concerned. The continued cooperation of your Board and the officers of the Pacific Pilotage Authority is appreciated.

Yours sincerely,

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.



Review of Pilotage Issues

Report to the Minister of Transport

Canadian Transportation Agency

August 31, 1999

© Minister of Public Works and Government Services Canada, 1999
Printed and bound in Canada
The CTA report is available on the Agency's Web site
www.cta-otc.gc.ca

Canadian Transportation Agency

Office des transports du Canada

August 30, 1999

The Honourable David M. Collenette, P.C., M.P.
Minister of Transport
Transport Canada Building
Place de Ville
330 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N5

Dear Minister,

In accordance with your request of August 12, 1998 that the Canadian Transportation Agency undertake the review of pilotage services specified in the *Canada Marine Act* and your Terms of Reference for the review, the Pilotage Review Panel is pleased to present to you the Final Report of the Review of Pilotage Issues. The report contains the outcome of the consultations with interested parties and the recommendations of the Pilotage Review Panel in respect of each of the issues that were examined.

Yours sincerely,

Marian L. Robson

Jean Patenaude

Keith Penner

Richard Cashin

Ottawa Ontario K1A 0N9
www.cta-otc.gc.ca

Ottawa (Ontario) K1A 0N9
www.cta-otc.gc.ca

Canada

Table *of* Contents

Acknowledgements vii

Abbreviations and Terminology ix

Introduction 1

Background 1
Conduct of the Review 1
Report Outline 4

Section 1 — Compulsory Pilotage Area Designations 5

Introduction 5

Criteria Used to Designate Compulsory Areas 10

Background 10
Issues 12
Analysis 13
Panel Recommendation No. 1 14

Determination of Sizes and Types of Canadian Vessels Subject to Compulsory Pilotage 15

Background 15
Issues 15
Analysis 16
Panel Recommendation No. 2 16

Granting of Waivers 16

Background 16
Issues 17
Analysis 17
Panel Recommendation No. 3 18

Double Pilotage 18

Background 18
Issues 19
Analysis 20
Panel Recommendation No. 4 20

Docking Pilots at Québec and Secondary Ports in District 2 21
Background 21
Issues 22
Analysis 22
Panel Recommendation No. 5 23
Two-Pilot Assignments in the Pacific Pilotage Authority Region 23
Background 23
Issues 23
Panel Recommendation No. 6 24

Section 2 — Training and Licensing Requirements for Pilots 25
Introduction 25
National Standards 25
Background 25
Issues 28
Analysis 28
Panel Recommendation No. 7 30
Pool of Pilot Candidates 30
Background 30
Issues 30
Analysis 32
Panel Recommendation No. 8 32
Pilot Quality Assurance 32
Background 32
Issues 32
Analysis 33
Panel Recommendation No. 9 34
Pacific Pilotage Authority Coast-wide Licensing and Dispatching 34
Background 34
Issues 35
Analysis 36
Panel Recommendation No. 10 37
Pilotage Services at Prince Rupert 37
Background 37
Issues 37
Analysis 38
Panel Recommendation No. 11 38

Section 3 — Pilot Certification Process for Masters and Officers 39
Introduction 39
Atlantic Pilotage Authority 41
Background 41
Issues 41
Analysis 41
Panel Recommendation No. 12 42
Certification of the Canaport Mooring Master 42
Panel Recommendation No. 13 43
Laurentian Pilotage Authority 44
Background 44
Issues 44
Historical Background 45
Analysis 47
Panel Recommendation No. 14 51
Great Lakes Pilotage Authority 52
Background 52
Issues 53
Analysis 54
Panel Recommendation No. 15 56
Pacific Pilotage Authority 56
***Pilotage Act* Provision for Certification of Masters and Officers** 56
Background 56
Issues 56
Analysis 57

Section 4 — Financial Self-Sufficiency and Cost Reduction 59
Introduction 59
Financial Self-Sufficiency and Cost Reduction 59
Background 59
Issues 60
Analysis 62
Panel Recommendation No. 16 63
Structure of the Board of Directors 63
Background 63
Issues 63
Analysis 64
Panel Recommendation No. 17 64

Consultation 64

Issue 64
Analysis 65
Panel Recommendation No. 18 65

Accountability 65

Reporting of Incidents 65

Issue 65
Analysis 66
Panel Recommendation No. 19 66

Complaints 66

Issue 66
Analysis 67
Panel Recommendation No. 20 67

Implementing the Recommendations 69

Panel Recommendation No. 21 69

Postscript 71

Appendix I Terms of Reference 73

Appendix II Interested Parties 78

Appendix III Written Submissions 86

Appendix IV List of Meetings 88

Appendix V Participants at Meetings 91

Appendix VI Recommendations and Potential Impact 95

Acknowledgements

The Pilotage Review Panel would like to express its appreciation to all who participated in the Review of Pilotage Issues. During the review, hundreds of people representing a wide range of interests have spent countless hours researching, preparing briefs and attending meetings across the country. Their contribution to the work of the Panel has been invaluable.

The participants in the pilotage system have a great deal at stake in the outcome of the review, and they have put forward their positions vigorously and effectively. The topics under review have been controversial and, while there was extensive debate at the table, the parties treated each other with respect for their differing views.

During the review period it became evident to all that there were already positive signs of change in the pilotage system across the country. It is a credit to the Authorities, the pilots and the users that, despite some differences, they can work together to improve the system. It is in that spirit of cooperation that the Panel trusts that this report will contribute to improvements in the pilotage system across Canada.

Abbreviations *and* Terminology

AGENCY
Canadian Transportation Agency

APA
Atlantic Pilotage Authority

BERNIER REPORT
Study of Canadian Pilotage Regulation and General Recommendations, by Yves Bernier (1968)

BCCP
British Columbia Coast Pilots

BLOUIN REPORT
Study of Operations with a View to Increasing Productivity while maintaining a Safe and Efficient Pilotage Service, by Pierre Blouin (1987)

BRM
Bridge Resource Management

CSA
Canadian Shipowners Association

CSBC
Chamber of Shipping of British Columbia

CTC
Canadian Transport Commission

DANCOSSE REPORT
Examination of Compulsory Double Pilotage in the Laurentian Pilotage Authority Area, by Guy P. Dancosse (November 1992)

DWT
Dead Weight Tonnage

FRPA
Fraser River Pilot Association

GAUTHIER REPORT
Investigation of proposed amendments to the Great Lakes Pilotage Regulations as published in the Canada Gazette, May 14, 1988 by Johanne Gauthier (February 1990)

GLPA
Great Lakes Pilotage Authority

GRT
Gross Registered Tons

KPMG REPORT
Examination of the Laurentian Pilotage Authority Certification Process, by KPMG (1997)

LPA
Laurentian Pilotage Authority

NRT
Net Registered Tons

PANEL
Pilotage Review Panel

PPA
Pacific Pilotage Authority

SLSA
St. Lawrence Shipoperators Association

TSB
Transportation Safety Board of Canada

Introduction

Background

The passage of the *Canada Marine Act* in June 1998 resulted in amendments to the *Pilotage Act*. One of these amendments required the Minister of Transport to review specific issues related to marine pilotage services and to submit a report to Parliament on the findings of the review. Specifically, the following section was added to the *Pilotage Act*.

> *53. (1) The Minister shall, in consultation with each authority, its users, and other persons affected, at the latest one year after the coming into force of this section, review the pilot certification process for masters and officers, training and licensing requirements for pilots, compulsory pilotage area designations, dispute resolution mechanisms, and the measures taken in respect to financial self-sufficiency and cost reduction, and prepare a report on the findings.*
>
> *(2) The Minister shall have a copy of each report laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the Minister prepares it.*

In August 1998, the Minister appointed the Canadian Transportation Agency (the Agency) to undertake the review described above. In his letter of August 12, 1998 to the Agency, the Minister asked the Agency to undertake the review in accordance with the Terms of Reference[1] and to submit the results of the review to him no later than September 1, 1999.

The Terms of Reference contained the following directions regarding the review's objective, scope and recommendations:

- the review will be forward looking, to meet ongoing and long-term user expectations;
- the review will examine five subject areas, as described in the new section 53;
- the review will include research, consultation and recommendations;
- the consultations will include two national meetings;
- the review will assess the impact of the recommendations; and
- where there is no consensus on solutions, the report will include alternative recommendations of interested parties.

Conduct of the Review

Upon receiving the ministerial mandate to review marine pilotage issues, the Agency established a Pilotage Review Panel (the Panel) consisting of the following individuals:

Marian Robson, Chairman
Jean Patenaude, Vice-Chairman
Keith Penner, Member
Richard Cashin, Member

1 The Minister's letter and Terms of Reference are reproduced in this report as Appendix I.

By letter dated August 28,1998, the Panel notified interested parties across Canada[2] that the Minister of Transport had given the Agency the mandate to conduct the review of marine pilotage issues. At that time, the Panel advised parties that, in addition to the two national meetings specified in the Terms of Reference, the Panel intended to hold a series of regional consultations. In addition, as part of the consultation process, the Panel invited interested parties to submit their written comments on the pilotage issues under review and indicated that such comments would form part of the public record of the review.[3] The Panel advised parties that the first round of regional consultations would be informal, consisting of separate discussions with various groups.

The Panel held the first round of regional consultations with interested parties in October 1998.[4] Although the Terms of Reference established five specific pilotage issues to be examined, the Panel asked interested parties during this first round of consultations to comment on all aspects of pilotage services, to give the Panel a better overall understanding of Canadian pilotage services and related issues. This approach brought out a number of concerns, some of which went beyond the scope of the review as outlined in the Terms of Reference. During these discussions, a number of parties expressed the view that all aspects of pilotage services should be examined, including the structure for providing services. Some parties advocated commercializing or privatizing pilotage services.

Before the first national meeting, which was held on January 18 and 19, 1999, the Panel distributed a discussion paper to interested parties. In this discussion paper, the Panel commented on the scope of the review as follows.

> In this regard, the Panel wishes to emphasize that it is conducting the review in the context of the current structure of pilotage services; i.e., the services are provided by four pilotage authorities, each of which is a Crown Corporation. The structure of pilotage services was the subject of debate prior to the passage of the *Canada Marine Act*; however, there were no amendments to the structure of pilotage services contained in this legislation when it was passed by Parliament. The mandate of the Panel does not extend to revisions to existing legislation as the government made a conscious decision on the structure of pilotage services with the passage of the *Canada Marine Act*. The current structure is therefore the framework within which the Panel is carrying out the review.

At the first national meeting, the Panel clarified this idea further, saying that while the review did not extend to revising legislation to change the structure of pilotage services,

2 See Appendix II for a list of the interested parties who participated in the review.

3 See Appendix III for a list of all written submissions the Panel received.

4 See Appendix IV for a list of regional and national meetings and Appendix V for a list of participants at regional and national meetings.

the Panel could consider other legislative changes where appropriate to solve issues it was examining.

In the discussion paper, the Panel indicated that the discussions at the first national meeting would focus mainly on national issues and would allow the Panel and the parties to explore ways of making progress on or resolving controversial issues. This meeting would also set the stage for talks on more regional matters at the next round of regional meetings.

At the beginning of the first national meeting, the Panel informed parties that the number of issues under review had been reduced to four from five. The Panel indicated that it was no longer necessary to examine dispute resolution mechanisms during the review since the *Canada Marine Act* had been amended to prohibit pilots from refusing to provide services while a contract with an authority is in effect or is being negotiated. In addition, the Panel learned during the October 1998 consultations that most employee pilots had voluntarily agreed not to withdraw their services.

During the first national meeting, and in comments submitted by interested parties, the Panel sensed a certain level of frustration about the fact that some long-standing issues had not been resolved. The Panel noted, however, that the participants were willing to move ahead and to discuss these issues further. In this regard, several parties indicated that they wished to discuss details of certain issues during regional consultations, rather than at a national forum. This desire reflects the regional differences between pilotage services and authorities that characterize Canadian marine pilotage.

At the close of the first national meeting, the Panel advised parties that it would give them an outline of topics and associated questions to provide a framework for the following round of regional discussions. This approach allowed the Panel to focus on the most contentious issues and to identify issues where the interested parties appeared willing to work towards achieving resolution during the February/March 1999 public and individual meetings.

The Panel was encouraged by the parties' progress and by their willingness to find common ground for acceptable solutions to problems during the February/March 1999 consultations. Consequently, the Panel decided that a third round of regional meetings would be beneficial.

During the April/May meetings, the Panel observed that the pilotage authorities, the pilots and the industry in certain pilotage regions were making substantial progress in resolving local issues. In other regions, however, there still appeared to be some gaps between the positions of the interested parties, although the Panel noted that discussions between parties continued. In some instances, the Panel specifically asked parties to discuss particular aspects of an issue where the parties did not appear to have a good understanding of each other's concerns.

As a prelude to the second national meeting, held on June 9 and 10, 1999, the Panel distributed a discussion paper of preliminary

conclusions and recommendations. The paper highlighted various aspects of the issues under review that the Panel believed to be of the greatest importance in each pilotage region. The Panel chose an abbreviated form of discussion paper due to the short period between the end of the final round of regional consultations and the national meeting.

The Panel believes the second national meeting was successful because the parties were able to arrive at a consensus on several aspects of the issues being examined. This reflected the parties' attitude that their solutions were preferable to solutions imposed by government — a view the Panel shared. Differences of opinion remained, however, on some aspects of issues.

The Panel recognized that pilotage is regional by nature and that, therefore, the solutions are also regional. The discussions in each region emphasized these facts. As a result, when preparing this report, the Panel decided to identify achievable solutions to problems in each pilotage region, rather than try to identify all-encompassing solutions that would apply to all pilotage regions.

Report Outline

Levels of concern about some topics and issues differed in each pilotage region. The report treats each authority separately in such instances. Where concerns applied more or less equally to all authorities, the report examines all authorities together.

The report is divided into four sections, one for each of the issues examined in the review. Each section follows a similar format with a summary of legislative provisions; background information; issues; analysis; and the Panel's recommendations.

Some of the Panel's recommendations in this report give authorities specific deadlines for completing the recommended actions. Others have no deadline and the Panel leaves it to each authority's discretion to set priorities and establish deadlines for these recommendations, based on the urgency of the issue and the availability of resources. Nevertheless, the Panel believes that authorities should try to implement these recommendations as soon as is reasonably possible. In that regard, following the fourth section, the report contains a provision for the implementation of those Panel's recommendations without specific time frames.

While there was a high degree of consensus on many of the Panel's recommendations, certain participants disagreed with the Panel and have submitted their own recommendations with respect to the topics under review. Appendix VI contains the Panel's recommendations, alternative recommendations from participants and a brief discussion of the potential impacts of the Panel's recommendations.

Section 1

Compulsory Pilotage Area Designations

Introduction

Each pilotage authority exercises jurisdiction over the waters within the geographical boundaries specified in the *Pilotage Act* for each pilotage region. Each region is described below.[5]

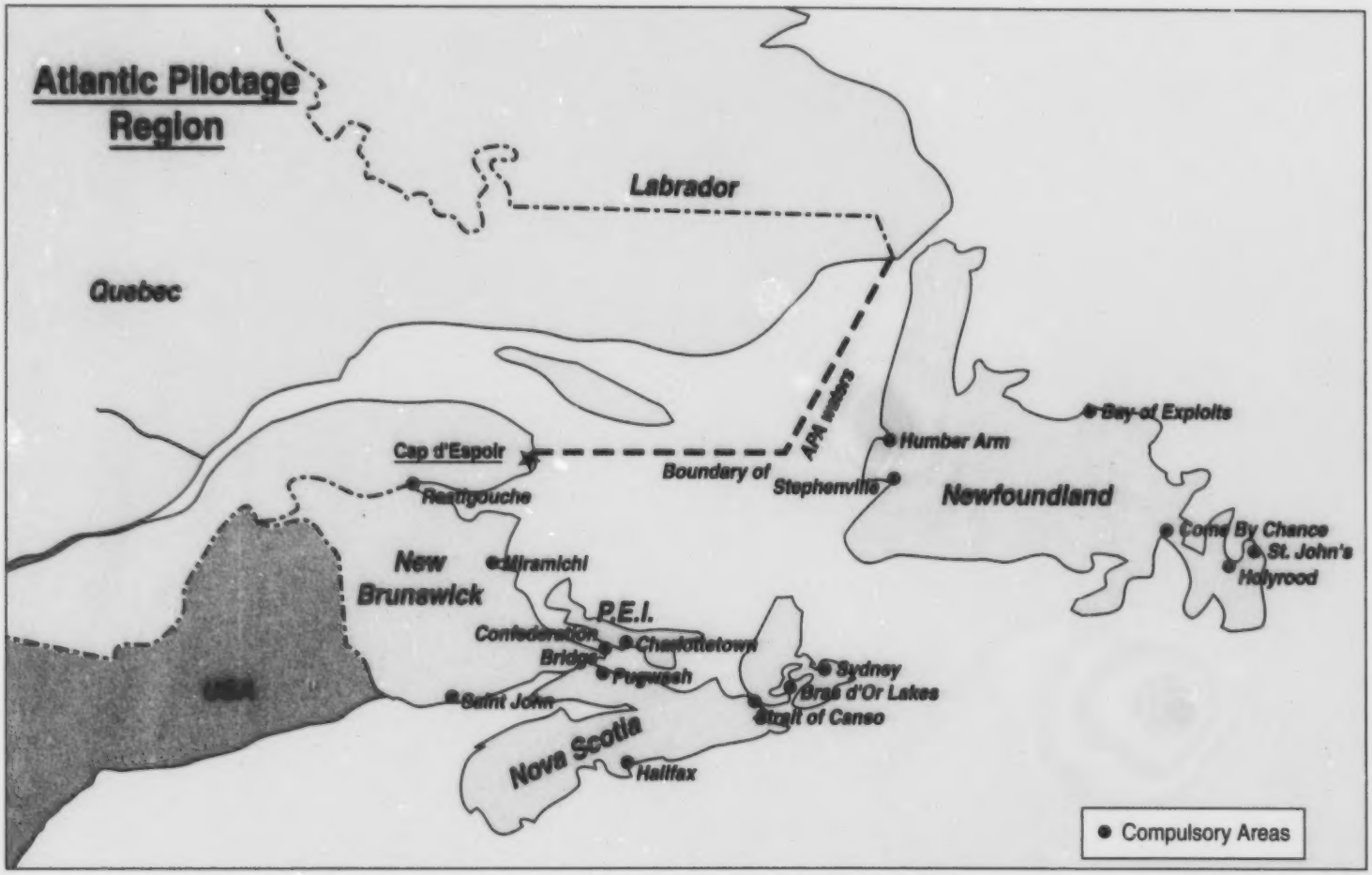
- Atlantic Pilotage Authority (APA): all Canadian waters in and around the four Atlantic provinces, including the waters of Chaleur Bay in the province of Quebec south of Cap d'Espoir.
- Laurentian Pilotage Authority (LPA): all Canadian waters in and around the province of Quebec, north of the northern entrance to St-Lambert Lock, except the waters of Chaleur Bay.
- Great Lakes Pilotage Authority (GLPA): all Canadian waters in the province of Quebec south of the northern entrance to St-Lambert Lock and all Canadian waters in and around the provinces of Ontario and Manitoba.
- Pacific Pilotage Authority (PPA): all Canadian waters in and around the province of British Columbia.

The *Pilotage Act* also empowers each pilotage authority to make regulations establishing compulsory areas within the Authority's geographical boundaries. A brief description of the compulsory areas is given below.

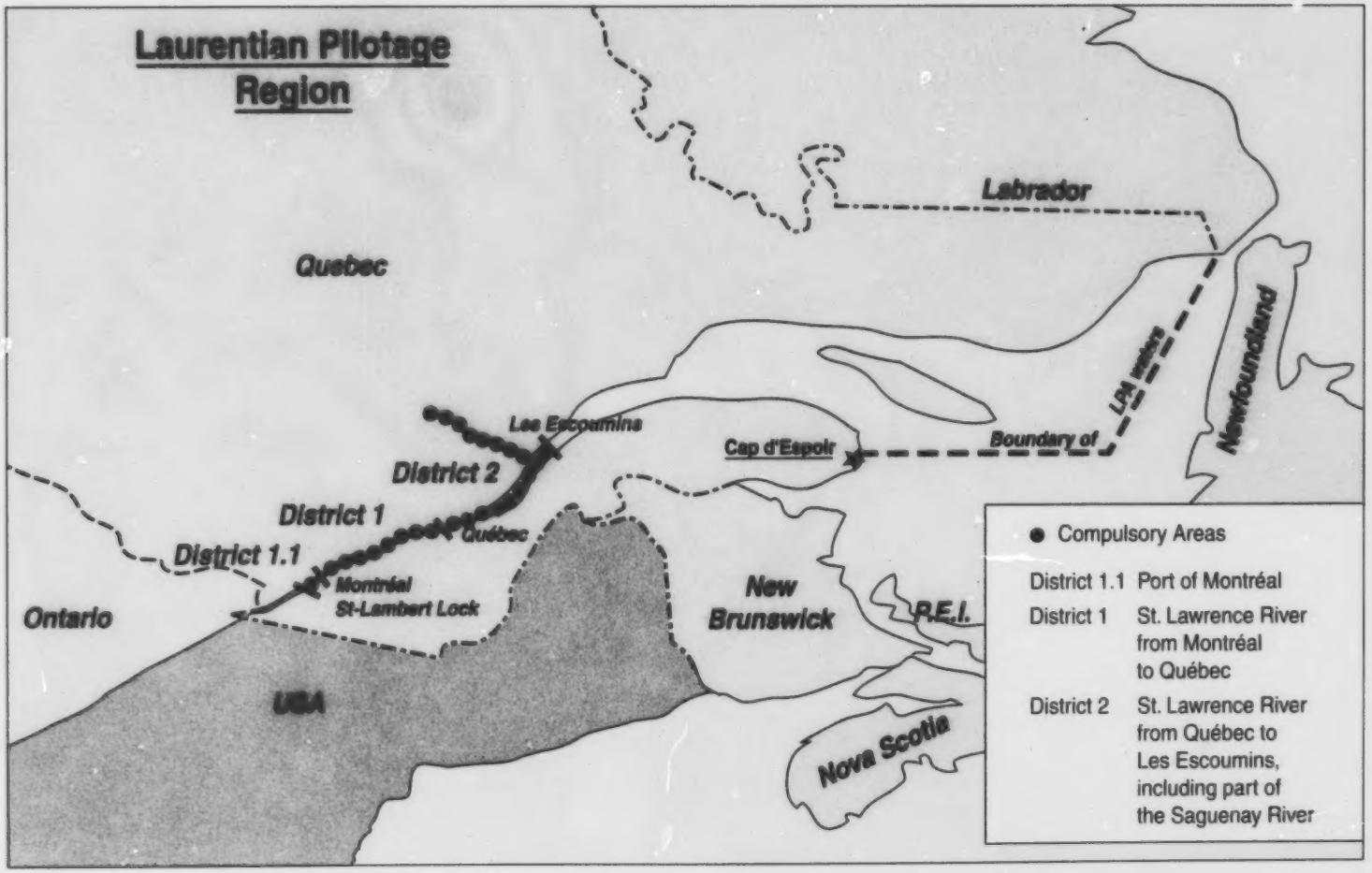
- APA: 15 major ports, in addition to the waters under the Confederation Bridge linking New Brunswick and Prince Edward Island.
- LPA: the St. Lawrence River from the St-Lambert Lock (west of Montréal) to Les Escoumins, and part of the Saguenay River.
- GLPA: the Canadian waters of the St. Lawrence River west of the St-Lambert Lock to Lake Ontario, the Canadian waters of Lake Ontario, the Welland Canal, and the Canadian waters of lakes Erie, Huron and Superior, as well as the connecting rivers and channels between them and the Port of Churchill, Manitoba.

5 The pilotage regions and the compulsory areas are illustrated in the maps on pages 6 to 9.

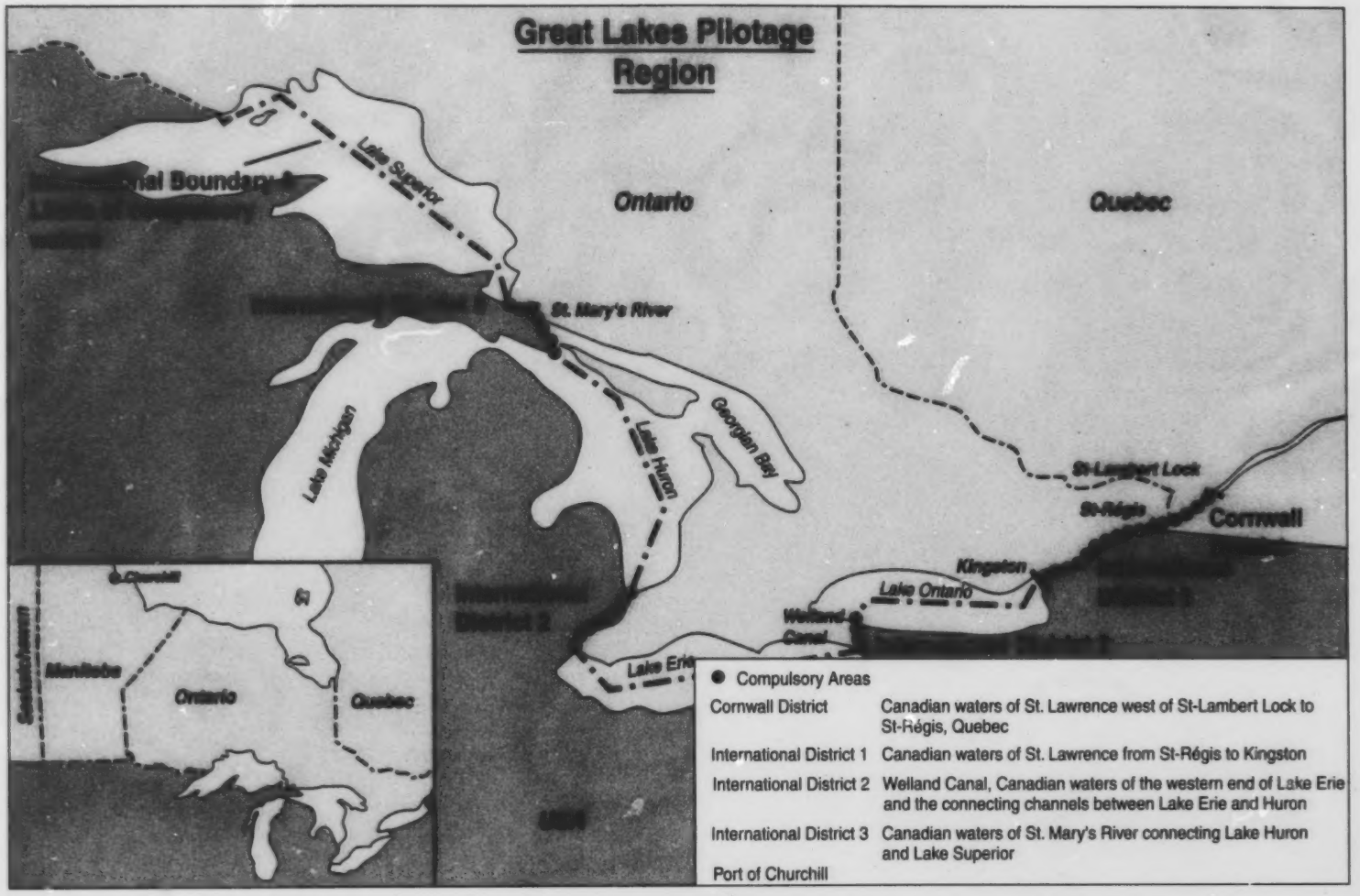
Atlantic Pilotage Authority (APA)



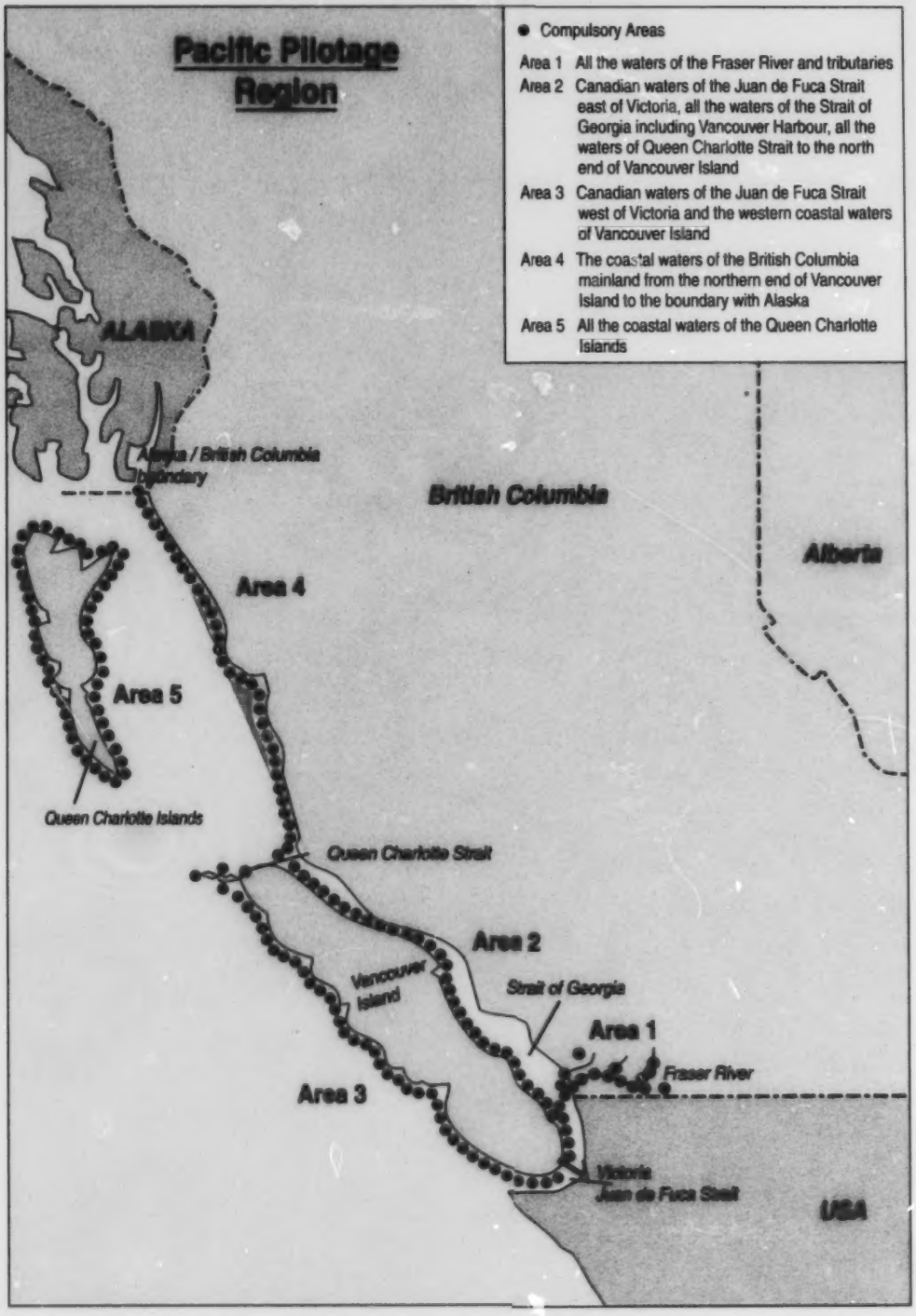
Laurentian Pilotage Authority (LPA)



Great Lakes Pilotage Authority (GLPA)



Pacific Pilotage Authority (PPA)



- PPA: all the coastal waters of British Columbia, including the coastal areas of Vancouver Island and the Queen Charlotte Islands, and the Fraser River.

During the initial consultations on compulsory designation, the Panel became aware of a number of topics related to compulsory designation that required review. Based on the written submissions and the comments from parties, the Panel identified the following topics for review in this chapter:

- the criteria used to designate compulsory pilotage areas;
- the determination of sizes and types of Canadian vessels subject to compulsory pilotage;
- the granting of waivers;
- the basis for the compulsory use of two pilots (LPA region only);
- the basis for the compulsory use of docking pilots (LPA District 2 only); and
- two-pilot assignments (PPA region only).

Criteria Used to Designate Compulsory Areas

Background

The imposition of compulsory pilotage was one of many topics discussed in the report of the Bernier Royal Commission on Pilotage. Bernier gave two primary reasons for imposing compulsory pilotage:

a) a maritime casualty would seriously disrupt navigation to the marked disadvantage of the national economy; or

b) safe, speedy transits and movements which must be effected in the national interest can not be achieved unless vessels are navigated by mariners with adequate local knowledge and skill.

Bernier went on to say the following:

> Since compulsory pilotage interferes with basic freedoms, it should not be imposed indiscriminately but only when necessary and to the extent warranted as the result of positive, deliberate judgement.

Under the *Pilotage Act*, each pilotage authority has designated specific areas of the waters under its jurisdiction as compulsory pilotage areas. With the exception of the APA, all designations made when the *Pilotage Act* came into force in 1972 have remained unchanged. In the intervening period, however, some authorities have reviewed their designations and some have proposed changes to their designated areas. A review of the original designations and subsequent developments follows.

ATLANTIC PILOTAGE AUTHORITY

The APA is the only region where the designation of compulsory areas has changed since the *Pilotage Act* came into force. A number of areas that were initially compulsory were changed to non-compulsory. In recent years, the Confederation Bridge which links New Brunswick to Prince Edward Island, was added as a compulsory area, while Clarenville in Newfoundland was changed

from compulsory to non-compulsory. The APA proposed to make Belledune, New Brunswick a compulsory area but, following an examination by an investigator appointed by the Minister of Transport, Belledune remains a non-compulsory port. While the APA does not have published criteria for compulsory designation, the investigations of the proposed designations of Belledune and the Confederation Bridge incorporated the general guidelines the APA has developed. During the consultations, the APA indicated its intention to use the Q850 Risk Management analysis[6] for future compulsory designations.

Laurentian Pilotage Authority

The designated compulsory areas in the LPA region have not changed since the *Pilotage Act* came into force, but the designation of parts of the region has been examined.

In September 1985, the Blouin Committee,[7] which the LPA established, was asked to examine compulsory pilotage zones. In its final report of May 1987, the Committee recommended that the LPA compulsory zones remain unchanged.

In January 1989, the LPA proposed regulatory amendments to remove the area between Cap aux Oies and l'Île Blanche from compulsory designation in District 2. This is a 38-mile stretch of river about halfway between Québec and Les Escoumins. This proposal was followed by a number of other examinations of pilotage on the St. Lawrence River, including the Brander-Smith examination of oil tanker safety and reports by the House of Commons Standing Committee on Transport. While the LPA region was subjected to a series of assessments, the regulations regarding designated compulsory areas remained unchanged.

Great Lakes Pilotage Authority

The designated compulsory areas of the GLPA have not changed since the *Pilotage Act* came into force. Since much of the Seaway and the Great Lakes are under shared jurisdiction with the United States, vessels that travel through the region cross the international boundary several times. As such, the GLPA cannot act unilaterally to designate compulsory areas in shared waters. Should the GLPA propose changes in designation, these would have to be negotiated between Canada and the United States.

Pacific Pilotage Authority

The designation of the entire coast of British Columbia and the Fraser River as compulsory pilotage areas has not changed since the *Pilotage Act* came into force.

In response to a ministerial directive of June 1995 to examine the validity of compulsory pilotage areas, the PPA established the

6 Q850 Risk Management is a model developed by the Canadian Standards Association in 1996. It is based on a six-step approach to assessing risk to ensure that affected parties are involved and that their concerns are taken into consideration.

7 The Committee comprised Pierre Blouin, legal counsel and a member of the LPA Board of Directors, assisted by pilot advisors.

Compulsory Areas Working Group with representatives of the PPA, both pilot groups and shipping companies. The PPA reported to the Minister in December 1995 that all participants in the Compulsory Areas Working Group believed that the compulsory pilotage areas remained valid and should be maintained. This working group reviewed all of the compulsory areas, taking into consideration safety, environmental protection, modern navigation practices, monitoring and communications systems, ship standards and traffic patterns.

Issues

The four pilotage authorities note that there is no record of the original factors or criteria used to designate compulsory pilotage areas. The authorities believe that prior designations were merely continued when the *Pilotage Act* came into force. Some parties are concerned about this absence of analysis or rationale to support the designated compulsory areas.

Canadian shipowners operating in the APA, LPA and GLPA regions find it difficult to accept some of the compulsory designations in the absence of clear justification. They believe that, when designating compulsory pilotage areas, authorities should consider the fact that the shipowners are leaders in using modern vessel technology and in training their masters and officers. Canadian shipowners question why a master who has been navigating a ship into and out of a port or area can suddenly be considered incompetent to do so as a result of a designation. They point to the designation of the Confederation Bridge as a case where compulsory pilotage appears unjustified, noting that the investigator recommended exempting Canadian vessels from compulsory pilotage at the Confederation Bridge.

Canadian shipowners also question whether compulsory designation improves the safety profile of a port or area. Their fundamental position is that Canadian vessels should be recognized as distinct from foreign flag vessels with respect to compulsory pilotage designation. Nonetheless, Canadian shipowners support the development of criteria for, and the use of, a risk-based assessment for compulsory designation.

Pilots note that, while there may have been no documented criteria or rationale for the initial compulsory designation when the *Pilotage Act* came into force, the designations were nonetheless based on "common sense" factors. Pilots believe that in-depth analyses would probably show that these factors were indeed sound judgements that continue to be valid today; they support, however, the development of a risk-based assessment and methodology for designation.

Foreign shipowners in the APA, LPA and GLPA regions support the development of specific criteria for compulsory designation, as well as the application of a risk-based methodology for designations. In the PPA region, shipping interests agree with the current designations but believe that the conditions for designation should be periodically assessed, using a risk-based methodology.

Several parties commented on the need for a regular review of compulsory areas to ensure that the designation continued to be valid in light of changing technologies and ship design, as well as new bridge and safety management practices. Some parties observed that past reviews of compulsory areas had been conducted only as a result of a ministerial directive or a request from the Auditor General's office. The consensus was that a periodic review every five years was appropriate.

Analysis

In discussing the manner in which authorities designate or review compulsory pilotage areas, the Panel found that they usually considered a series of factors, including the following:

- degree of difficulty and hazard in the approaches and within the port itself;
- incidence of weather, such as fog, ice, strong winds, tides and currents;
- available depth of water;
- amount of traffic;
- size and manoeuvrability of vessels;
- design of wharves and adjacent equipment, such as cranes; and
- nature of the cargo carried on board, such as oil, gas or explosives.

There was, however, no indication that the authorities had used a risk-based process when reviewing designations.

As Bernier discussed, compulsory pilotage cannot be imposed indiscriminately. Rather, it must be the result of positive and deliberate judgement. The Panel believes that, in today's environment, if authorities expect users to accept a designation, they must exercise such judgement after making a proper risk-based assessment. The Q850 Risk Management analysis and the International Maritime Organization Formal Safety Assessment analysis were suggested as possible methodologies to apply to compulsory designation. The Panel does not believe it should stipulate a specific methodology. A review of such methodologies has however convinced the Panel that a methodology must have certain basic elements to ensure the validity and acceptance of its results. In the Panel's opinion, a risk-based methodology must require authorities to:

- identify the problem and associated risk factors, and develop an information base related to the risk factors;
- form a risk management team to carry out the risk assessment;
- identify and consult with all interested parties and determine their risk concerns;
- analyse risk scenarios and their frequency, consequences and cost implications, as well as interested parties' acceptance of risk;
- identify risk control options and their effectiveness and cost implications;
- assess interested parties' acceptance of proposed actions and residual risks; and
- establish a process to monitor the chosen action.

At the June 1999 national meeting, it was suggested that the Joint Operations Committee of the four pilotage authorities discuss the

selection of a risk-based methodology and the development of appropriate criteria related to compulsory designation.

During the discussion of the need to apply a risk-based methodology, the Panel heard differing viewpoints. Some parties advocated re-examining currently designated areas, while others argued that only new areas being considered for designation should be subject to a risk-based assessment.

The Panel considers that all new areas being considered for designation should automatically be subjected to a risk-based assessment. For currently designated areas, the Panel considers that the factors and circumstances related to compulsory designation should be reviewed periodically to see whether any changes have occurred that would warrant a risk-based assessment of the designation. Such a review would be directed by an authority and would involve consultations with interested parties.

The Panel believes that such a periodic review is needed to show users that changes in management practices and in the nature of shipping are receiving ongoing consideration. The requirement for periodic review should be included in regulations to ensure that the reviews take place.

Panel Recommendation No. 1

The Panel recommends that each authority be required to identify, in consultation with interested parties, any compulsory areas where a change in factors and circumstances related to designation justifies a detailed re-examination of the designation, and to develop a plan and a time frame for doing so.

The Panel recommends that each authority be required to report on this plan and time frame to the Minister in its next annual report.

The Panel recommends that each authority be required to publish a regulation stipulating that reviews of the factors and circumstances related to compulsory designations will take place every five years.

The Panel recommends that each authority be required to conduct a risk-based assessment of proposed new compulsory areas and of those areas where changed factors and circumstances justify a detailed re-examination of the designation.

The Panel recommends that before conducting such a risk-based assessment, the authority be required to adopt a risk-based methodology that requires the authority to, among others

- ***identify the problem and associated risk factors, and develop an information base related to the risk factors;***
- ***form a risk management team to carry out the risk assessment;***
- ***identify and consult with all interested parties and determine their risk concerns;***
- ***analyze risk scenarios and their frequency, consequences and cost implications, as well as interested parties' acceptance of risk;***
- ***identify risk control options and their effectiveness and cost implications;***
- ***assess interested parties' acceptance of proposed actions and residual risks; and***
- ***establish a process to monitor the chosen action.***

Determination of Sizes and Types of Canadian Vessels Subject to Compulsory Pilotage

Background

Each pilotage authority has established regulations prescribing the sizes and types of vessels subject to compulsory pilotage within compulsory pilotage areas. These sizes vary substantially among regions and, in some instances, among districts.

In the PPA region, all ships of more than 350 GRT are subject to compulsory pilotage, except Canadian ships under 10,000 GRT. In addition, US ships under the command of US masters or officers who have made a specified number of trips in the compulsory areas are not required to take pilots.

In the GLPA region, all ships of more than 300 GRT are subject to compulsory pilotage, except ships under the command of Canadian masters or officers who have specific experience in the compulsory areas.

In districts 1.1 and 1 of the LPA region, Canadian ships over 225 feet in length and over 1,500 NRT are subject to compulsory pilotage. In District 2, Canadian ships over 260 feet in length and over 2,000 NRT are subject to compulsory pilotage. All foreign ships over 100 feet in length are subject to compulsory pilotage.

In the APA region, Canadian ships over 1,500 GRT are subject to compulsory pilotage, as are foreign ships over 200 GRT.

Ships owned by the Canadian government, including military vessels, as well as passenger ferries (whether provincially or federally owned) and Canadian fishing vessels, are exempt from compulsory pilotage in all pilotage regions.

Vessel size limits related to compulsory pilotage were not an issue in either the GLPA or PPA regions, so the following discussion relates to the APA and LPA regions.

Issues

As was the case for the designation of compulsory areas, the authorities have no record of the criteria or rationale used to establish the size limits for vessels subject to compulsory pilotage when the *Pilotage Act* came into force.

Canadian shipowners believe that the competency of the master and officers on board a vessel, rather than the vessel's size, should be the principal factor determining the need for a pilot on a ship. They argue that, when applying compulsory pilotage, authorities do not recognize shipowners' investments in modernizing their fleets and training their crews. Some shipowners suggest that revenue considerations, rather than safety concerns, drive the selection of the sizes and types of ships.

Foreign shipowners believe that uniform criteria for the size of vessels subject to compulsory pilotage are not appropriate and that regional characteristics that affect pilotage must be taken into account. Pilots take a similar view and contend that local conditions of navigation justify the variations in vessel size in the four pilotage regions.

The authorities do not believe that applying uniform size limits in all regions would be reasonable, although there may be potential for changes in the vessel size limits in certain compulsory areas. In this regard, the APA is changing its regulations to allow highly manoeuvrable supply vessels up to 5,000 GRT to move within St. John's harbour without pilots.

Analysis

The situation with respect to vessel size limits is similar to the one for compulsory designation: there is no indication that any data, analyses or analytical frameworks support the existing size limits for vessels subject to compulsory pilotage. As stated before, to encourage users to accept the validity of existing vessel size limits in some regions, authorities should be able to provide a sound rationale for such limits. In the Panel's view, they can do so only by doing a risk-based assessment of current size limits.

The Panel is not suggesting that this assessment should result in uniform vessel size limits in each pilotage region. Local conditions should dictate size limits. Sound justification for the size limits established in each region is, however, necessary.

Panel Recommendation No. 2

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority and the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out, in consultation with interested parties, a risk-based assessment of vessel size limits and types of vessels subject to compulsory pilotage; be required to complete the risk-based assessment by the end of 2001; be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister; and be required to change regulations when the results of the risk-based assessment differ from the current regulations.

Granting of Waivers

Background

Under the *Pilotage Act*, each authority can make regulations regarding the granting of waivers to compulsory pilotage. Accordingly, each authority has established specific circumstances under which it may grant a ship a waiver.

Generally, the authorities grant waivers under the following circumstances:

- a ship is engaged in rescue operations;
- a ship enters a compulsory area for refuge;
- a pilot is unable to board the ship because of weather conditions; and
- a pilot is not available and the vessel would be subject to an undue delay.

As well, when requests are made for waivers, the authorities generally require the following information:

- the size and type of ship;
- the destination of the ship;
- the type of cargo carried;
- the master's degree of familiarity with the area and with marine traffic regulations; and
- whether the vessel owners or underwriters are prepared to have the vessel proceed without a pilot.

The above list is not exhaustive but it describes the type of information that an authority reviews when considering granting a waiver.

In the discussion of waivers during the consultations, the Panel was made aware that the APA grants waivers after a case-by-case assessment of the circumstances. The APA is very reluctant to grant waivers but has occasionally done so. Neither the LPA nor the GLPA grants waivers. The GLPA requires the agreement of the US to grant a waiver, due to shared jurisdiction, and has not granted any waivers since the US passed the *Oil Pollution Act* in 1990. The PPA grants waivers only under exceptional circumstances.

Issues

Canadian shipowners are concerned about the lack of well-defined criteria for granting waivers and the lack of an explanation when an authority denies a request for a waiver. Regarding the LPA region, Canadian shipowners noted that at times — during the winter, when double pilotage applies — they had requested waivers when a second pilot was not available. The shipowners said the LPA generally denied such requests without explanation but occasionally told shipowners the vessel could proceed if the shipowners paid charges for two pilots, even though only one pilot was on board.[8]

Some foreign shipowners on the West Coast believe that a vessel that trades regularly into and out of a port should be eligible for a waiver. These shipowners contend that the fact that the master and vessel are not Canadian should not exclude them from eligibility for waivers.

During the consultations in the PPA region, the PPA told the Panel that it had reviewed waivers and the conditions under which they could be granted. Consultations with parties have been proceeding and the PPA indicated that the results of the waiver review should be available by the end of September 1999.

Based on the consultations in each pilotage region, the authorities support the present waiver system, which allows a case-by-case review of waiver applications. Pilots think that waivers should be granted only under exceptional circumstances and on a case-by-case basis.

Analysis

The Panel sees the waiver provision in the *Pilotage Act* as intended only to give authorities some degree of flexibility in exceptional circumstances. The Panel believes waivers were not intended to be used regularly or as a way to circumvent compulsory pilotage. Consequently, authorities should grant waivers on a case-by-case basis only.

The whole purpose of compulsory pilotage is to ensure safety of navigation. To argue that waivers should be available regularly or when desired to vessels that are regular callers to

8 The use of two pilots during the winter is discussed in a later section in this chapter.

reduce pilotage costs negates the fundamental principle of compulsory pilotage. Therefore, a waiver can be justified only under exceptional circumstances outside the norm of navigation in compulsory areas.

The Panel is convinced that the authorities are taking an appropriately prudent approach to granting waivers that accords with their mandate to ensure safety of navigation. In the interest of openness and transparency, the Panel however believes the authority should give reasons when it denies a request for a waiver.

Panel Recommendation No. 3

The Panel recommends that each pilotage authority maintain the current practice of assessing requests for waivers to compulsory pilotage on a case-by-case basis, in the interest of safety of navigation.

The Panel recommends that, in the interest of greater transparency of the waiver process, each authority provide reasons when denying a request for a waiver.

Double Pilotage

This discussion of double pilotage refers to those circumstances in the LPA region when vessels are required to have two pilots on board to perform pilotage duties. It does not include those situations where the length of the voyage exceeds the duty time of a pilot and a second pilot must be on board to relieve the first pilot once he or she has reached the maximum duty time.

Under the *Pilotage Act*, an authority can make regulations regarding the circumstances under which a vessel must take on more than one pilot. There are provisions in the service contracts between the pilot corporations and the authorities relating to the circumstances where double pilotage is required.

Background

Under the LPA's regulations, all ships subject to compulsory pilotage must take on two pilots during the winter. In addition, large vessels of more than 63,999 DWT in District 1 and of more than 74,999 DWT in District 2 must have two pilots on board year-round. Similarly, passenger vessels of more than 100 metres in length and tankers of more than 40,000 DWT must have two pilots on board year-round.

The requirement for double pilotage during the winter has been in place since 1960. The requirements for double pilotage for large ships in districts 1 and 2 were established in 1977 and 1978, while the same requirement for passenger ships and tankers was added in August 1993.[9]

In December 1991, the LPA published its proposal to impose double pilotage on passenger ships and tankers over 40,000 DWT. Objections to the proposal by Canadian

9 The Blouin Committee examined winter double pilotage in the LPA region, among other pilotage topics. In the final report of May 1987, Blouin commented that the difficult conditions of winter navigation, together with the lack of navigational aids in the river, made two pilots a necessity. Blouin recommended that winter double pilotage be continued. Blouin also recommended that the vessel size limit for District 1 be increased to the size limit for District 2.

shipowners led to the September 1992 memorandum of understanding between the LPA and the Canadian Shipowners Association (CSA). One of the elements of the memorandum of understanding was an agreement for an examination of compulsory double pilotage. In November 1992, the Minister of Transport appointed Guy P. Dancosse, QC to examine the question of double pilotage.

In his examination, Dancosse looked at the mix of foreign and Canadian traffic in the LPA region and noted that the double pilotage regulations affected mainly foreign vessels outside the winter period. Dancosse felt that Canadian shipowners were only marginally affected by double pilotage requirements in the winter because Canadian ships make few trips during that period.

Dancosse recommended that double pilotage be continued during the winter and that the requirement for double pilotage for tankers over 40,000 DWT and passenger ships over 100 metres in length be adopted. Dancosse recommended that the definition of the winter season be revised to make it more flexible. Previously, the definition was based on calendar dates.

The LPA adopted a new method for determining the start and end of the winter season, based on water temperature. This method, developed by the Ice Office of the Canadian Coast Guard, establishes that ice will form within 48 hours when the water temperature drops to 2.5 degrees Celsius.

Issues

Canadian shipowners, including both the CSA and the St. Lawrence Shipoperators Association (SLSA), question the need for two pilots during the winter. They argue that they have not heard any justification for double pilotage and claim that the role of the second pilot on the ship is not defined. CSA members say that instances where a second pilot was not available and the vessel was allowed to proceed after paying charges for two pilots show that double pilotage is really a revenue-generating requirement. The SLSA is of the opinion that the requirement for double pilotage during the winter does not take into account the evolution of information available to shipping lines, such as data provided by the Ice Office of the Canadian Coast Guard.

Canadian shipowners are convinced that, with modern navigational aids and advances in vessel design, two pilots are no longer required during the winter. They believe that including provisions relating to double pilotage in the service contracts with the pilot corporations limits the LPA's discretion and is an inappropriate exercise of the LPA's mandate.

Foreign shipowners question the need for two pilots on cruise ships when the practice elsewhere in the world is to have a single pilot. These shipowners argue that there is a need to determine what extra safety factor a second pilot adds to a trip and to reassess the need for double pilotage.

The LPA indicated that since it was negotiating with District 1 pilots and that there were two outstanding arbitration cases related to double pilotage, it could not comment.

The pilots contend that the conclusions of the Dancosse report are still valid and that the advances in technology since 1993 do not justify a reduction in safety measures. They say that modern electronic navigational aids have not been proven reliable, so such aids cannot be used as a substitute for an experienced pilot. Finally, the pilots argue that the conditions regarding the need for two pilots on ships are part of their contractual agreements with the LPA.

Analysis

The Panel notes that while both Blouin and Dancosse considered a series of factors when they examined double pilotage, there is no indication that they performed a risk-based analysis to substantiate their conclusions.

As stated earlier, the Panel agrees with Bernier's statement that compulsory pilotage interferes with basic freedoms and should only be imposed when necessary and to the extent warranted. This applies equally to double pilotage. It must be shown that two pilots are warranted. If the LPA expects users to accept the costs of double pilotage, it must be able to point to an appropriate analysis of the risks and to the adequacy of the means proposed to address those risks. While, intuitively, one would believe that two pairs of eyes are better than one, this is not an adequate demonstration of the need for double pilotage.

Accordingly, the Panel concludes that the requirement for double pilotage during the winter, and on tankers over 40,000 DWT and passenger vessels over 100 metres in length, must be re-examined using such a risk-based methodology as described previously.

Regarding provisions in a service contract with a pilot corporation, the Panel believes that no provision in a service contract should restrict in any way the manner in which an authority exercises its mandate and discretion.

Panel Recommendation No. 4

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out a risk-based assessment by mid-year 2001 to determine whether and when requirements for double pilotage are valid, including the current requirement for double pilotage on all vessels during the winter, the requirement for double pilotage on tankers over 40,000 tonnes and the requirement for double pilotage on passenger vessels over 100 metres in length.

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister of Transport and be required to implement the results of the assessment by amending its regulations where necessary.

Docking Pilots at Québec and Secondary Ports in District 2

Background

Under the LPA tariff regulation, a vessel master, owner or agent may request the services of a pilot with specialized skills (known as a docking pilot) to perform docking or undocking manoeuvres. The tariff specifies a separate charge for this service. This charge is in addition to the regular charge for a trip, which includes the berthing and unberthing of the ship. According to the tariff, this provision is voluntary. As a matter of practice, however, the services of docking pilots have been imposed for a number of years at Québec and, more recently, at other ports in District 2.

The use of docking pilots began in the early 1970s when Ultramar began to use large tankers to bring oil products to its Québec terminal. The company asked for pilots with particular skills in docking large ships as manoeuvring the large tankers was difficult in the confines of the harbour.

For ships travelling from Les Escoumins to Québec, a docking pilot boards the vessel to perform the berthing. When ships leave Québec and are destined for points beyond Les Escoumins, a docking pilot performs the unberthing and a regular pilot navigates the ship as far as Les Escoumins. Docking charges in District 2 are also levied on ships calling at Cacouna, Pointe-au-Pic, La-Baie (formerly Port-Alfred) and Grande-Anse. For these four ports, no extra docking pilot boards the ship; the pilot on board is declared a docking pilot and the docking charge is then imposed. For ships coming from or through District 1 and destined for Québec, the District 1 pilot performs the berthing in Québec. Similarly, for those ships leaving Québec to travel into or through District 1, the District 1 pilot performs the unberthing of the ship, even though pilots in District 1 are not designated as docking pilots.

At the port of Québec, six pilots are designated as docking pilots. These pilots are on a rotational duty schedule, with two of them on duty for two weeks in the port while the other four perform regular assignments in District 2. During the two-week duty time in the port, the two pilots perform docking and undocking exclusively. For the other four ports in District 2, there are 20 pilots designated as docking pilots.

In 1974 and again in 1976, the Canadian Transport Commission (CTC) examined docking pilotage at Québec as part of tariff investigations. In 1974, the CTC rejected a proposed docking/undocking charge on all oil tankers over 5,000 tons on the basis that the charge would be discriminatory. In 1976, the CTC approved a docking charge on the basis that the charge was voluntary and would only apply when the owner, master or agent of a ship requested a docking pilot. The tariff provision has been in effect since 1976, with periodic changes to the amount of the charge.

Issues

The CSA and the SLSA believe that there is no justification for docking charges at Québec or other ports. They further believe docking charges are applied inconsistently and arbitrarily. Foreign shipowners think such services should be available as an option for a vessel master but should not be imposed.

The pilots argue that docking pilots are justified from a safety point of view and that their skills ensure that docking manoeuvres are carried out with precision. The pilots note that, since there are about 100 pilots in District 2, the duty roster does not allow each pilot to stay current enough in all ports to carry out dockings everywhere with a high degree of safety.

The pilots contend that the use of docking pilots ensures that vessels are handled in the most efficient manner possible, without any delays. Pilots note that the use of docking pilots often makes it unnecessary to use tugs in berthing, which saves the shipowner money. As well, pilots point out that larger vessels can now serve those ports where docking pilots provide services. Pilots contend that docking pilots are necessary and such services must continue. They propose a risk-based assessment of the requirement for docking pilots.

Analysis

The Panel believes that docking and undocking are part of a ship's voyage and, as such, form part of the regular duties of a pilot. Bernier considered this matter specifically.

> The principle that berthing and unberthing a vessel is part of a pilotage trip should not be departed from except as a matter of safety, or to improve the pilots' working conditions, provided neither shipping nor the public is unduly inconvenienced thereby. Insistence on the employment of a berthing pilot requires basic organizational modifications which entail serious disadvantages. These are acceptable only if they are offset by substantial advantages which, under the present circumstances, do not exist in the harbour of Québec.

The Panel believes that the issue of docking pilots in District 2 is essentially a question of the currency of the pilots in the district. The pilots say that docking pilots are necessary because not all pilots have the same degree of familiarity or experience in all ports in the district. The Panel considers that, if this is the case, the LPA is responsible for finding a means to keep pilots current.

In his analysis of the question of docking pilots, Bernier commented that an authority is responsible for ensuring that pilots were fully qualified to perform their duties, which included docking and undocking. Bernier stated that if a pilot did not want to dock and undock ships, this raised the question of the pilot's competency and skill.

The Panel has been advised by the LPA that all District 2 pilots are trained in docking and undocking procedures during their apprentice program and that pilot licensing exams include questions on these procedures, as well as on knowledge of ports. In the LPA's view, all District 2 pilots are capable of docking and

undocking ships as part of their regular pilotage duties, as is the case with all District 1 pilots.

Since the June 1999 national meeting, the Panel has received a number of written submissions supporting docking pilotage at Québec. These submissions argue that docking pilotage ensures safety of navigation in the port and that discontinuing docking pilotage should not be contemplated until the matter has been examined thoroughly.

The Panel is aware that there may be a need to provide optional docking pilotage for users who value it. The Panel would like to make it clear that it is not advocating the discontinuance of docking pilotage; rather, it advocates discontinuing the practice of imposing docking pilotage when neither the shipowner, the agent nor the master has requested this service. For this reason, there is no need to perform a risk-based assessment of docking and undocking pilotage in District 2 as suggested by the pilots.

Panel Recommendation No. 5

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to immediately cease the practice of mandatory use of docking pilot services, be required to immediately cease imposing docking/undocking charges on vessels that have not requested the services of a docking pilot, and be directed to apply the tariff provision for docking pilotage.

Two-Pilot Assignments in the Pacific Pilotage Authority Region

Background

The PPA's regulations stipulate that two pilots are required on vessels under the following circumstances:

- for any trip during which the ship would require the services of a pilot on bridge watch for a period exceeding eight consecutive hours; and
- for any trip during which the ship would require the services of a pilot on bridge watch for a distance exceeding 105 consecutive nautical miles.

The eight-hour, 105-mile rule was established when the average speed of ships was 12 to 14 knots and a 105-mile distance generally represented a regular eight-hour duty time.

Issues

In recent years, shipowners have questioned the eight-hour, 105-mile rule, since modern vessels are able to travel more than 105 miles in an eight-hour period but still require a second pilot on board due to the regulation. The shipping industry argues that the current rule does not give them operational flexibility and imposes unnecessary costs.

During the consultations with parties in the PPA region, the Panel was advised that the PPA, pilots and shipowners were examining

the eight-hour, 105-mile rule with a view to changing it. The pilots indicate that many such trips take place at night and they are concerned about the effects of fatigue. Pilots note that the part of the trip that requires the most concentration occurs with the docking of the vessel, at the end of the pilot's eight-hour duty time. Pilots want to see night duty time reduced to seven hours for safety reasons and are willing to expand the day duty time to nine hours.

The Panel recognizes that parties in the PPA region are actively examining the eight-hour, 105-mile rule with a view to making changes that will satisfy the concerns of the shipping industry as well as pilots. The Panel believes that this constructive cooperation between parties will result in a solution acceptable to everyone.

Panel Recommendation No. 6

The Panel recommends that the Pacific Pilotage Authority be required to report on the agreed-upon changes to the eight-hour, 105-mile regulation in its next annual report to the Minister.

Section 2

Training *and* Licensing Requirements *for* Pilots

Introduction

During the initial round of consultations, participants identified a number of issues concerning the training and licensing of pilots. Some of these issues related to specific pilotage regions, while others applied more generally, although they varied in nature and importance with each pilotage region under consideration. As the consultations progressed, issues such as Bridge Resource Management (BRM) and pilots' knowledge of new vessels and equipment were resolved or were not pursued by the parties. Consequently, they were not included in the discussion paper for the second national meeting.

For the purpose of this report, and using the information gathered during the consultations, the Panel identified four issues that remain concerns of certain parties in various pilotage regions. These are as follows:

- the lack of national standards for training and licensing pilots;
- the adequacy of the pool of pilot candidates;
- the establishment of a pilot quality assurance program; and
- the continued adequacy of coast-wide licensing and dispatching in the Pacific Pilotage Region.

National Standards

Background

The *Pilotage Act* sets out the Canadian citizenship requirements for pilots and gives pilotage authorities the authority to regulate the pilot licensing process through such means as prescribing classes of licences and setting requirements for local knowledge, skill, experience and language proficiency. Further, the pilotage authorities are empowered to regulate the examination process for pilot licensing and further training for licensed pilots.

The General Pilotage Regulations, which apply to all pilotage regions, set out entry-level qualification requirements for pilots with regard to age and health; navigational qualifications as a mariner (certificate of competency); and experience at sea (minimum 12 months as master or 24 months as deck watch officer). These regulations are amended from time to time to reflect developments in pilotage services across the country. For example, Transport Canada is currently preparing a proposed amendment to the regulations that will introduce BRM as a new national requirement for pilot training. This regulatory action follows the 1995 safety study by the Transportation Safety Board of Canada (TSB) on the Operational Relationship between Shipmasters, Watch Keeping Officers and Marine Pilots. In that study, the TSB recommended that all pilots be required to demonstrate their skills in BRM when obtaining or renewing a licence.

The Atlantic Pilotage Regulations, the Great Lakes Pilotage Regulations, the Laurentian Pilotage Regulations and the Pacific Pilotage Regulations set their own region-specific requirements. These stipulate, in greater detail than the *Pilotage Act* and the General Pilotage Regulations, and in accordance with the regional structure of pilotage services, requirements concerning applicants' entry-level qualifications, apprenticeship and training; the licensing examination process; and continuing training for pilots.

For purposes of comparison, the subsections below summarize some of the specific requirements — such as entry-level conditions, duration of apprenticeship and licensing process — for each pilotage region.

On the issue of training, the programs for pilot candidates and active pilots in the four pilotage authorities have several similarities. Pilot training in each region includes instruction related to BRM, electronic navigation systems, effects of sleep deprivation and other safety-related subjects, and training on manned models and computer ship-handling simulators at marine centres in Canada, England, France, the Netherlands and the United States.

ATLANTIC PILOTAGE AUTHORITY

The APA recruits pilot candidates mainly from the Canadian shipping industry, the Canadian Coast Guard and deep-seagoing vessels. Most pilots are employees of the APA, while entrepreneur pilots provide services in some compulsory areas. Entry-level candidates must satisfy the requirements stipulated in the General Pilotage Regulations and the Atlantic Pilotage Regulations, which include a minimum of 100 trips as a master or deck watch officer. A successful applicant receives an apprentice permit, which enables him or her to undertake pilotage training in a specific compulsory area under the supervision of a licensed pilot.

The APA's licensing process comprises three types of pilot licences — A, B and C — which dictate the different sizes of vessel a licensed pilot is qualified to handle. After completing his or her apprenticeship, a new pilot needs approximately two years to progress

from a class C licence to a class A licence. Although each pilot is trained and licensed to perform duties in a specific compulsory port, the APA recently introduced a cross-licensing system whereby pilots may be licensed for more than one compulsory area or district. This system, which currently applies to compulsory areas within Newfoundland, and between the Cape Breton District and Halifax, allows more flexibility to deal with peak periods in specific areas without having to increase pilot strength. For the purpose of ongoing training, the APA and its pilots have developed a computer program that simulates ship handling in various compulsory ports.

Laurentian Pilotage Authority

The LPA recruits pilot candidates mainly from the Canadian shipping industry and the Canadian Coast Guard. It contracts with two pilot corporations for pilotage services in compulsory District 1 (St-Lambert-Québec) and District 2 (Québec-Les Escoumins), while pilotage services in District 1.1 (Port of Montréal) are provided by employee pilots. District 3 (east of Les Escoumins) is a non-compulsory area and is not subject to the licensing process.

In addition to the requirements stipulated in the General Pilotage Regulations, the Laurentian Pilotage Regulations set out, for each district, several criteria for entry-level candidates relating to navigational qualifications and experience at sea. Applicants must be able to communicate in both French and English when performing their duties and must have successfully completed formal training in marine navigational sciences at a marine institute. They acquire local knowledge during their apprenticeship. A candidate receives a class D apprenticeship licence and must perform more than 100 trips during a two-year period under the supervision of a senior licensed pilot.

The LPA issues class A, B and C pilot licences, according to district and ship dimension. New pilots need approximately six years of practice and training to progress to a class A licence, which enables them to pilot all ships in a specific compulsory district. Under the LPA's regulations, pilots are required to stay current by performing at least 10 one-way trips per year after receiving their licence, and to take continuing training to maintain their qualifications and update their skills with respect to new technology and equipment.

Great Lakes Pilotage Authority

Pilot candidates are recruited mainly from the Canadian shipping industry and the Canadian Coast Guard. All GLPA pilots are employees of the GLPA. In addition to the basic requirements set out in the General Pilotage Regulations, pilot candidates must meet the requirements of the Great Lakes Pilotage Regulations, which include a minimum of 15 trips as a mariner in the three years preceding the application. Pilot candidates in the Cornwall District must have a working knowledge of both official languages, while only English is required in the other districts. Qualified candidates receive on-ship training while performing at least 50 trips under the supervision of a senior licensed pilot

in the district for which the pilot candidate applied.

A GLPA pilot licence is valid for all vessels in the district for which the licence is issued. As part of a memorandum of understanding between Canada and the United States, both countries reciprocally recognize pilot licences for pilotage in contiguous compulsory waters. Under the GLPA's regulations, a licensed pilot must satisfy various currency requirements, which include completing at least five one-way trips per year.

Pacific Pilotage Authority

Pilot candidates are recruited mainly from the BC coast tug and barge industry and the Canadian Coast Guard. The PPA contracts pilotage services in coastal areas from the BC Coast Pilot Corporation, while employee pilots provide services in the Fraser River. Qualifying exams establish an eligibility list of potential pilot candidates, which the PPA uses for recruitment. The PPA also offers a familiarization program that allows potential applicants to acquire a better knowledge of the pilotage areas and pilot duties before commencing the entry-level examination process. Following the examination process, which varies between the coastal regions and the Fraser River, candidates who meet the requirements of the General Pilotage Regulations and the Pacific Pilotage Regulations are placed on an eligibility list until a position becomes available. A new pilot undergoes an apprenticeship program under the supervision of a licensed pilot, which consists of 50 assignments over a period of three months in the Fraser River and 80 assignments over a period of six months in coastal areas.

After apprenticeship, a pilot receives a Class II licence for one year. If the new pilot's performance and skills are satisfactory, he or she receives a Class I licence the second year. A licensed pilot needs approximately five years to perform duties on all sizes and types of ships trading in the PPA compulsory waters.

Issues

The Canadian Shipowners Association (CSA) is concerned about the lack of national standards. In addition to the requirements currently imposed by the General Pilotage Regulations, it says additional national standards should be considered in areas such as specific entry-level requirements, apprenticeship, licensing and continuing training. The CSA points out the lack of uniformity among regions regarding the minimum number of trips that pilot candidates are required to make at the entry level and during apprenticeship, as well as the differences among regions with respect to the length of the apprenticeship and initial training periods. It believes that such elements of the training and licensing process should be standardized at the national level by means of regulatory changes.

Analysis

The Panel notes that the *Pilotage Act* and the General Pilotage Regulations already contain national standards in that they set out entry-level requirements related to the competency, age, medical fitness, citizenship, navigational qualifications and experience at sea of pilot

candidates, as well as requirements for the licensing process. They do not, however, take into account the conditions of local navigation particular to each pilotage region, such as navigational requirements, the nature of waterways and ports, geography, the types and sizes of ships trading in various areas, and other local factors.

Under the current legislation, each authority is responsible for the safety and efficiency of pilotage services in its pilotage region. While the *Pilotage Act* and the General Pilotage Regulations set out general requirements, the pilotage authorities' regulations contain specific criteria that reflect local conditions and emphasize the importance of local knowledge at all stages of the selection, apprenticeship, training and licensing process.

While it creates differences, this regional approach is consistent with the report of the Bernier Royal Commission on Pilotage, which recommended that the specific requirements relating to the training and licensing of pilots be left to each pilotage authority.

With respect to the entry-level process, the Panel noted that, while local knowledge is a prerequisite in certain pilotage regions, in other jurisdictions, pilot candidates acquire local knowledge during their apprenticeship. It appears logical that the length of the apprenticeship period in each region reflects this regional approach. The entry-level criteria for working language requirements also vary in each pilotage region. While in certain regions, only English is mandatory, other pilotage authorities require applicants to have working knowledge of both French and English. The Panel believes that these working language requirements are consistent with the needs of each region.

Similarly, the nature of the compulsory waters in each region — that is, ports, waterways or coastal waters — dictates the approach each pilotage authority takes with regard to the licensing process and the continuing training required for pilots. With some exceptions, pilots in the four regions undergo similar training on ship handling, BRM, simulators, and other subjects related to navigation and marine safety. The Panel is satisfied that, where requirements for initial or continuing training are identified, there are means to ensure that pilots remain current with the changing environment.

With respect to national training, the Panel notes that Transport Canada has taken regulatory action to make BRM training for all pilots mandatory. Further, the Panel understands that the International Maritime Organization is currently reviewing the modernization of standards for pilot training and that Transport Canada is participating in this process.

The Panel believes that the different approaches adopted by the pilotage authorities under their respective pilotage regulations reflect local realities while meeting the requirements of the *Pilotage Act* and the General Pilotage Regulations. The Panel further believes that the goal of these approaches — the undisputed competence of pilots — is paramount, and that the pilot training programs achieve this goal. The current system is an

effective blend of national and regional regulations tailored to the needs of each pilotage region.

Panel Recommendation No. 7

The Panel recommends that the current regional system for training and licensing pilots be maintained as a responsibility of each pilotage authority.

Pool of Pilot Candidates

Background

In some regions, there are concerns about the long-term decline of the pool of qualified pilot candidates. Changes in trading patterns, the restructuring of the shipping industry, salary competitiveness and a decline in entry-level qualifications are factors contributing to this decline.

Canadian shipowners report that the availability of qualified mariners is a world-wide problem and that Canada is not immune to the shortages. They share the concern raised by certain pilotage authorities, since many pilot candidates are drawn from the ranks of their masters and officers.

Issues

Atlantic Pilotage Authority

The APA is concerned about its ability to attract qualified candidates due to the structure of pilotage in its jurisdiction and the competing salary pressures from the marine industry. It says there is no homogenous pool of candidates in the Atlantic region because the sources of potential candidates and the compulsory ports are scattered throughout the four Atlantic provinces. This situation limits the number of potential candidates with adequate local knowledge and practical experience in compulsory areas. The APA pilots are also concerned about the level of qualifications demonstrated by new pilot trainees.

The APA is reviewing its apprenticeship program for pilot candidates to determine whether a revised and expanded program would enable the APA to amend entry-level requirements by accepting candidates with the requisite mariner qualifications but less local practical experience. The APA is however concerned that expanding apprenticeship and related training would impose a financial burden on the APA that it would ultimately have to pass on to the industry through tariff action and increased costs of pilotage services.

Laurentian Pilotage Authority

No concerns were raised in the LPA region with regard to present and future pools of pilot candidates.

Great Lakes Pilotage Authority

The GLPA pilots are concerned that changes in the structure of the Canadian shipping industry in the Great Lakes region are resulting in a shortage of mariners who have the qualifications and practical experience to apply as pilot candidates. They observed that mariners who do apply are less experienced and qualified than their predecessors and believe that the GLPA apprenticeship and training program should be

reviewed to address the lack of entry-level experience and skills. The pilots point out that the Gauthier report recognized the ever-diminishing pool of experienced ship officers in the Great Lakes. The report noted that, as a result of the shrinking pool, pilots will have to be recruited among mariners who do not have significant experience in the Great Lakes region.

The CSA does not agree with the pilots and says that most pilot candidates are masters or officers of its members' fleets who, for the most part, have been trained as mariners at Canadian marine training centres and have subsequently acquired extensive practical experience. While the CSA does not perceive a shortage of eligible pilot candidates in the GLPA region, Canadian shipowners are concerned about losing their trained and experienced masters and officers to the pilot groups because of better salaries and working conditions.

Although the GLPA recognizes the potential long-term shortage of eligible candidates, it believes that the current pool is adequate to meet the short-term demand. While it is monitoring the situation, the GLPA is concerned that expanding the apprenticeship program to increase the pool of pilot candidates would impose a logistic and financial burden on the GLPA. The GLPA points out that a recent review by the Auditor General did not reveal any shortcomings in its recruiting and training process.

Pacific Pilotage Authority

The CSBC is concerned about the shrinking pool of qualified pilot candidates and about the impact the situation may ultimately have on the safety of pilotage services in the PPA region. It says that, due to the restructuring of the shipping industry on the West Coast, pilot trainees are less experienced and do not have the qualifications and skills required under the current recruiting and licensing system. Fewer candidates have the necessary coast-wide knowledge; due to the changing nature of coastal shipping patterns, candidates' knowledge is increasingly localized. The CSBC believes, however, that options exist to resolve the problem, such as the review of the recruitment and apprenticeship process.

Based on their knowledge of the west coast marine community, the coastal pilots are confident that there is a sufficient number of qualified and experienced mariners to ensure an adequate pool of pilots in the foreseeable future. They are participating, however, with the PPA and the CSBC in the review of the matter.

Through a special committee comprising pilots and CSBC representatives, the PPA is assessing long-term needs and the availability of qualified pilot candidates. The PPA says the results of the study, which includes a survey of Canadian masters and officers on the West Coast, will be available soon. With respect to apprenticeship, the PPA says that a familiarization period and a longer apprenticeship program customized to the needs of candidates

will allow for a larger pool. Further, if required, the PPA will adapt the entry-level examination process to allow pilot candidates with less coast-wide experience to apply. The PPA also says that, while the study addresses long-term needs, short-term requirements can be met from the eligibility list.

Analysis

Pilotage being a compulsory requirement, shipowners must be assured that pilotage services will not be disrupted as a result of a shortage of pilot candidates. Since pilotage authorities are responsible for ensuring the safety and efficiency of pilotage services in their compulsory waters, and since they are the only providers of pilotage services, they should be required to give users this assurance by monitoring the short- and long-term pools of qualified candidates.

The Panel notes that the pilotage authorities are conscious of the situation in their regions and that some are undertaking special measures to address the pool of qualified candidates.

Panel Recommendation No. 8

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. In doing so, each pilotage authority should outline any problems it has identified in its region, the results of any review or study, and the corrective measures taken or contemplated.

Pilot Quality Assurance

Background

Under the *Canada Shipping Act*, ship masters and officers are subjected to a mariner competency certification process administered by Transport Canada, designed to assess their competency every five years. While pilotage authorities have various means to monitor the overall performance of pilots, such as incidents statistics, there is currently no formal process for regularly assessing pilot competence. Further, the pilotage authorities do not have a system that allows them to assess the quality of the pilotage services that pilots provide to users.

Issues

Certain shipowners are concerned about the lack of structured and regular assessment of licensed pilots' skills and currency. While they recognize the competence of pilots, they believe that such a periodic assessment should be mandatory as an essential element of safe pilotage services. They believe that pilots, like their masters and officers, should undergo regular competency assessments to maintain the validity of their licence. In addition to Transport Canada's five-year competency certification process, some CSA members regularly assess the competence of their masters and officers. The annual assessment of masters is an on-shore process performed by the shipowner's management, while the seasonal assessment of deck officers is conducted by ship masters. The CSA says that pilots should be assessed every

two or three years, and that shipowners should help develop any formal competence and quality assurance assessment process.

The CSA says a formal assessment process for pilots should be implemented through legislation or national regulations. It is concerned that a voluntary approach by the pilotage authorities might result in inconsistency between regions and a discretionary application of the process. The CSBC believes the pilotage authorities should develop a mandatory assessment process, in conjunction with existing pilot skills upgrading programs and in accordance with international standards. It was pointed out that licensed pilots are not presently subject to the IMO International Safety Management's requirement that all masters and officers regularly demonstrate and document that they have appropriate qualifications and updated skills.

The pilots endorse the concept of assessment on a regional basis and are prepared to help develop fair and reasonable methods. They also support the IMO's modernization of its guidelines for the regular assessment of pilots' skills. The pilots recognize that a structured and regular assessment of pilots' competence and quality of service, in combination with ongoing training, will enhance the safety and efficiency of pilotage services. If such an assessment however takes place, they believe that the pilotage skills of masters and officers who hold a pilotage certificate should also be assessed. The pilots submit that the competence of masters and mariners as pilotage certificate holders is not part of Transport Canada's five-year competency certification process, and that those holding a pilotage certificate should undergo a separate pilotage skills assessment by the pilotage authorities.

The pilotage authorities all agree that a structured process for regularly assessing pilots' competence and quality of services will help enhance the safety and efficiency of pilotage services. While it is discussing the issue with the other pilotage authorities, the PPA is currently addressing the matter of pilots' periodic assessment in the context of its ongoing review of coast-wide pilot currency. The PPA, the CSBC and the pilots are discussing an approach to ensuring pilots' documented currency. They are also developing the Pacific Pilot Validation Endorsement Program, which would periodically assess pilot competence and quality assurance. In the Atlantic pilotage region, the APA is reviewing the assessment of pilots and examining an annual system used in Australia for port pilots. It expects to implement a similar system by the end of 2000. The LPA has recommended that Transport Canada publish general pilotage regulations that would impose an assessment program for licensed pilots comparable to the current requirement for masters and officers. The GLPA agrees there is a need for a regular pilot assessment process.

Analysis

Since pilotage authorities and pilots provide a service to users, pilotage should be subjected to the elements traditionally attached to a service industry, such as quality assurance. While

competency must be continuously assessed and enhanced in the interest of safety, the Panel believes that quality assurance is also important, particularly in a regulated monopoly, and should be regularly assessed.

The Panel notes that pilotage authorities and pilots agree on the importance of a fair and reasonable competence and quality assurance process that will benefit all parties. Further, the Panel notes that the report of the Bernier Commission contemplated a form of pilot assessment. More recently, the IMO has taken action to modernize Resolution 485(XII), which will provide guidelines for regularly evaluating pilots' competence and performance.

On the issue of frequency of pilot assessment, the Panel believes this matter should be left to the pilotage authorities. The Panel, however, believes that assessments should be done regularly and not less than every five years. The Panel also believes that authorities should establish such a quality assurance system after consulting with interested parties.

With respect to the pilots' submission that masters and officers holding a pilotage certificate should be assessed, the Panel notes that the situations are not identical; quality assurance for masters and officers is not required because they do not provide pilotage services to third parties. Pilotage authorities may consider introducing such a system for masters and officers holding a pilotage certificate, where deemed appropriate or necessary, once a system to assess quality assurance for pilots is in place.

Panel Recommendation No. 9

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to develop and implement a fair and reasonable system for assessing pilots' competence and quality of service, after consultation with interested parties. This assessment process should take place regularly and not less than every five years.

Pacific Pilotage Authority Coast-wide Licensing and Dispatching

There are two areas of concern in the PPA region with respect to this matter: the overall coast-wide licensing and dispatching of pilots, and the establishment of a separate northern pilotage area at Prince Rupert.

Background

Earlier in the review, the shipping industry raised concerns that the size and complexity of the coastal compulsory pilotage area and the changing shipping patterns on the West Coast may affect pilots' currency under the current licensing and dispatching system, and that this may, in turn, affect the safety of pilotage services.

The examination of coast-wide licensing conducted by the 1995 Pacific Pilotage Task Force (1995 Task Force) concluded that the PPA system was the most efficient and cost-effective means of providing pilotage services in the coastal region.

The Auditor General's recent overall examination of the PPA's pilotage services found the current coast-wide licensing system to be safe and cost efficient.

More recently, following consultations, the PPA, the pilots and the CSBC agreed that the current coast-wide licensing system will be maintained, subject to the establishment of a structured pilots' currency evaluation system.

Issues

While the shipping industry does not question the professionalism of the pilots, it believes there is a need to examine the manner in which the service is provided. It says the status quo should not be the preferred option. It is concerned about the ability of pilots to maintain coast-wide experience with fewer trips to smaller outports and believes that this situation compromises the safety of pilotage services in these less-frequented areas.

Following a series of marine incidents that occurred in coastal waters between 1996 and 1998, the CSBC submitted its concerns to the PPA, stating it doubts that pilots could maintain coast-wide experience with fewer trips to smaller outports and that the coast-wide licensing and dispatching system practised by the BC Coast Pilots could continue to deliver safe pilotage. The industry requested that the PPA consider two options to address its concerns:

- expanding training for new and licensed pilots through extended apprenticeship, simulation and familiarization periods, to help pilots achieve and maintain currency; and
- exploring area-specific licensing and partial dismantling of the coast-wide dispatching system.

Although it initially favoured a full examination of a regional licensing and dispatching system, the industry is now working with the PPA and the coastal pilots to develop a coast-wide assessment system to ensure pilots' currency in all coastal pilotage areas. This approach is consistent with the first option proposed by the industry.

The coastal pilots are convinced that the current coast-wide licensing system is safe and efficient. They say the current dispatch system ensures that pilots are assigned to all areas on a rotational basis and, with the exception of four low-traffic ports on the west coast of Vancouver Island, pilots visit all ports with adequate frequency. Further, the pilots monitor their own coast-wide exposure and request dispatching to less-frequented areas, if they have doubts about their local knowledge. The pilots submit that all past studies of pilotage on the West Coast, including those in which the industry participated, have demonstrated that the coast-wide licensing and dispatching system is the most efficient means of delivering the service.

With regard to the concerns raised by the shipping industry following marine incidents in coastal areas, the pilots say there was no discernable pattern to these incidents and that it was clearly established that pilot currency was not a factor in three of four instances. Nevertheless, pilots support constructive changes to the

current structure and will contribute to any undertaking designed to ensure the safety of pilotage services in all coastal areas. They have proposed the Pilot Currency Examination Board, consisting of PPA, pilot and industry representatives, which would regularly assess the currency of coastal pilots in coastal compulsory waters, including low-traffic ports. Appropriate training and assignment measures would be taken to address currency deficiencies.

The PPA believes that, to serve its customers efficiently, it needs a sufficient number of pilots with experience in the less-frequented ports primarily on the west coast of Vancouver Island. The PPA submits that changes in trading patterns, particularly in the forestry industry, have resulted in fewer vessels calling at outports along the coast, and that this trend is likely to continue. In view of this situation and in response to the shipping industry's concerns about pilots' coast-wide currency, the PPA has proposed the Pacific Pilot Validation Endorsement process to assess pilots' currency. The PPA's Pilot Training and Examination Committee would administer this process, and pilots would be required to participate in it to maintain their licences. The validation endorsement process would classify less-frequented ports and establish criteria for pilots' currency at these ports, based on the frequency of pilot assignments.

The PPA, the pilots and the industry are currently discussing the proposal. The parties have agreed to maintain the existing coast-wide licensing and dispatching system, and agree that ongoing pilot training is needed to help pilots become and stay current, with the understanding that a sufficient number of qualified pilots will be available at all times to meet the dispatching demand at coastal outports. They have not determined the expected increase in training costs and the source of funding. The PPA, the pilots and the industry joint committee are currently reviewing apprenticeship training, sourcing of pilots, fatigue and quality assurance, among other related issues.

Analysis

In considering the matter, the Panel noted the conclusion of the 1995 Task Force that the current coast-wide system is cost efficient and provides the most effective licensing and dispatching system. Based on its review of the information submitted during the consultations, the Panel believes this conclusion remains valid today.

With respect to the issue of pilots' currency, the Panel notes that, through training, familiarization and rotational dispatch, pilots can maintain local experience in all compulsory waters, including in less-frequented ports. While it agrees that these measures help improve pilots' currency, the Panel believes there is a need for a pilots' currency assessment system to complement rotational dispatch. The Panel believes such a system would enhance users' confidence in the safety and efficiency of pilotage services and would show that their concerns are being addressed.

On this matter, the Panel observes that the PPA, the pilots and the industry agree that the

present coast-wide licensing and dispatching system should be maintained. They also agree that a structured process should be established to ensure the currency of pilots in all compulsory waters in coastal areas. In this regard, the Panel notes that the PPA has proposed the PPVE process, under which a committee on pilot training and examination would regularly assess pilots' currency. These discussions show the parties are committed to ensuring the safety and efficiency of pilotage services in the region and to resolving the issue of pilots' currency in low-traffic compulsory areas. The Panel believes, however, that, in addition to those participating in the current discussion on the matter, other interested parties, such as port authorities, should be kept informed during the development of the proposed system.

Panel Recommendation No. 10

The Panel recommends that the PPA coast-wide system for pilot licensing and dispatching be maintained.

Pilotage Services at Prince Rupert

Background

Normally, the pilot rotation system at Prince Rupert provides for two coastal pilots on duty at all times. One of these pilots is entirely dedicated to Prince Rupert and cannot be asked to perform duties in other compulsory areas while on assignment at Prince Rupert. The rotation enables all coastal pilots to serve this port regularly and acquire local experience. On demand, the two Prince Rupert pilots may be supplemented by pilots dispatched from other compulsory areas.

The Prince Rupert Port Authority has historically advocated the permanent assignment of pilots at that port. It maintains that the level of traffic in this compulsory area justifies such a departure from the current rotational assignment system and that permanent assignment would allow pilots to improve local knowledge and would reduce pilotage costs, thereby enhancing safety and efficiency.

The 1995 Task Force concluded that the current pilot assignment system at Prince Rupert provides for safe and efficient pilotage services, and that a system based on a permanent pilot base would not be beneficial under the current PPA licensing and dispatching regime.

Issues

The Prince Rupert Port Authority submits that, although the Panel may recommend that the current system is the best approach, the Authority's position should be examined further. In asking for an impartial examination, it submits that the review of pilotage issues offers an opportunity to explore options for a new licensing system on the West Coast and that the status quo is not the only option. The Port Authority is of the opinion the PPA and the pilots are unwilling to discuss the issue, and that the 1995 Task Force did not consider Prince Rupert's interests. The Port Authority says that, based on its own examination of the pilotage

assignment system, a pilot base at Prince Rupert would be cost effective and would enhance the competitiveness of the northern transportation system.

Shippers offer mixed views on the issues. Some say that both coast-wide and regional systems have merit but they are not convinced that a change from a coast-wide to a regional system would improve efficiency and reduce costs. Others promote the establishment of a northern pilotage area and say pilots should be permanently assigned to certain ports to enhance dispatch efficiency and reduce operating costs.

The CSBC is of the opinion that the present pilotage system at Prince Rupert works and that there is no evidence that the permanent assignment of pilots would reduce costs to users or improve safety. The industry participated in the work of the 1995 Task Force and agreed with its conclusions.

The pilots say that the permanent assignment of pilots at Prince Rupert has been studied extensively and that there is general agreement that such a system would not enhance safety and efficiency. With respect to safety, the pilots are convinced that their extensive training and familiarization program, in combination with the current rotational dispatch system, ensures their currency at Prince Rupert. They are however prepared to work with the Prince Rupert Port Authority and the PPA to enhance pilotage services at this port.

The PPA believes the present system works well and sees no reason to change it. Nevertheless, like the pilots, the PPA is willing to consult with the interested parties to identify any opportunities that would enhance safety and maximize efficiency.

Analysis

The Panel supports the conclusion of the 1995 Task Force that the current system is safe and efficient. As the Task Force's report stated, pilots permanently based at Prince Rupert would be subject to fluctuations in levels of traffic and would be underutilized for periods of time, resulting in high costs and overall inefficiencies. As well, these pilots would lose their coast-wide currency.

The Panel also notes that the shipping industry serving Prince Rupert supports the coast-wide system and believes that the current rotational assignment of pilots at this port is safe and efficient.

Panel Recommendation No. 11

The Panel recommends that the PPA, under its current coast-wide licensing and dispatching regime, continue to provide pilotage services at Prince Rupert on a rotational pilot assignment basis.

Section 3

Pilot Certification Process *for* Masters *and* Officers

Introduction

The pilot certification process allows Canadian masters and officers who meet certain qualifications and who have successfully completed examinations to obtain a pilotage certificate. This certificate allows them to navigate their own ships in compulsory areas without a licensed pilot on board. This provision in the *Pilotage Act* recognizes that qualified mariners, as well as licensed pilots, are able to navigate ships safely in compulsory areas.

In 1968, the Bernier Royal Commission on Pilotage reported that none of the pilotage authorities had provisions for issuing pilotage certificates, even though the power to make such regulations existed in the 1934 *Canada Shipping Act*. Bernier noted that the pilotage authorities could use certification to exclude ships or classes of ships from compulsory pilotage. Bernier commented as follows:

> Direct exemptions can be granted to vessels whose navigation is not considered to imply any safety risk in local circumstances, and indirect exemptions to a class of vessels by issuing pilotage certificates to those masters and mates the Pilotage Authority is satisfied possess the degree of local knowledge and experience which has been established in the regulations as necessary for safe navigation.
>
> Because the basic aim of pilotage legislation is to promote safety of navigation, it should never be distorted by being used as a means of either justifying an unnecessary number of pilots or exacting from shipping payment for services that are not required.
>
> The Act should stipulate that it is an absolute statutory right for any person who possesses the required competency and meets the prescribed conditions to obtain a personal pilotage exemption certificate.

Section 22 of the *Pilotage Act* continued the provision in the 1934 *Canada Shipping Act* for issuing pilotage certificates in addition to pilot licences. This provision empowers an authority to issue a certificate to applicants with the requisite skills and knowledge of the compulsory area equivalent to that of an applicant for a licence. The *Pilotage Act* also stipulates that all licence and certificate holders must be Canadian citizens or landed immigrants.

The General Pilotage Regulations require licence or certificate holders to have specific certificates of competency, navigational qualifications and experience at sea.

Section 20 of the *Pilotage Act* also empowers each authority to make regulations prescribing:

- the classes of licences or pilotage certificates;
- the qualifications that a holder of a pilotage certificate must have in terms of local knowledge, skill, experience and language proficiency; and
- the manner of determining whether a person has the necessary qualifications.

Each pilotage authority has established its own qualifications for certificate holders and has established an examination board to determine whether candidates have the required qualifications.

In general, the following regulatory requirements must be met by candidates seeking certificates:

- be medically fit;
- hold specific marine certificates;
- have taken specific marine courses;
- have a working knowledge of the required official language(s);
- have logged a specific number of trips in the compulsory area; and
- be a regular member of the crew of the ship for which they will perform pilot duties.

The approach to pilotage certification for ship masters and officers is quite different in each of the four authorities. In the PPA, pilotage certification is unnecessary due to the tonnage limitation for Canadian vessels. In the GLPA, an exemption process for Canadian ships has gradually evolved, so certification has not been applied. In the APA, the certification process has been used since the Authority was established. In the LPA, the certification process has only been used since 1987, and only in District 2.

Because each pilotage authority treats certification very differently, this report discusses each authority separately.

Throughout the regional and national meetings, members of the CSA described problems they had encountered with existing certification processes over the years and proposed an altogether different approach designed to avoid certification and its attendant difficulties. These shipowners advocate a national exemption system based on national standards that would permit Canadian masters and officers to pilot vessels in compulsory pilotage areas in Canada. They base this proposal on their conviction that Canadian masters and officers are highly trained and also have continuous access to advanced navigational technology. Such an exemption

system would expand the system of exemptions presently in effect in the GLPA, a system that the shipowners believe addresses their concerns about economics, safety and the environment.

The CSA's proposed approach would be a self-administered program for determining the competency of masters and officers to pilot their own ships. This proposal is reviewed in detail in the GLPA section of this discussion.

The CSA argues that the same standards for pilotage must be applied across the country. They do not want to just "fine tune" the existing certification process, which they say is unacceptable, especially in the LPA region.

The Panel does not believe that a national exemption scheme, such as that proposed by CSA, is appropriate for the pilotage system in Canada. Each pilotage region is different and, generally, one solution does not fit all. The Panel has therefore identified specific problems in each region and has sought regional solutions for each.

Atlantic Pilotage Authority

Background

As has been noted, the APA has used the certification process since 1972. Between 1972 and 1999, it granted 88 certificates. At present, 19 certificates are in effect for 15 mariners.

The examination board for candidates seeking certificates consists of a representative of the APA, two licensed pilots who are knowledgeable about the pilotage areas and may include an industry observer. The APA's regulations specify that the examination may include questions related to local knowledge of the compulsory area; radar interpretation; relevant harbour, marine and pilotage regulations; ship handling; and the use of modern navigational aids.

The examination for certification has two parts, each of which lasts approximately two hours: a written exam followed by an oral exam. The written exam focuses on local knowledge, while the oral exam focuses on a series of specific scenarios where the candidate is expected to explain the procedures for safe navigation and to exercise judgement.

Issues

In the APA region, two main topics related to certification were identified:

- lack of a detailed syllabus for certification candidates; and
- certification of a mooring master at the Canaport monobuoy.

Analysis

Syllabus for Certification Candidates

Canadian shipowners say their masters believe that there is neither clear indication in the APA regulations of the knowledge needed for certification nor of the way a candidate is expected to conduct himself/herself in front of the examination board.

The APA, pilots and foreign shipowners think that the certification process works reasonably well, as shown by the number of certificates issued since the *Pilotage Act* came into

force. Foreign shipowners emphasize that they have to be confident that qualified people are in command of all ships in compulsory waters and that certification is the only way to ensure this.

The Authority notes that the Atlantic Pilotage Regulations outline the subject matter needed by candidates seeking certification. It also notes that all of the questions in any examination are based on information readily available to candidates from public sources. The APA says that, during the oral exam, the examination board questions candidates mainly on local knowledge. There have been no complaints about the certification process. The APA often sends applications for certification to shipowners but gets no response.

The APA is willing, however, to review its material to see whether it could describe requirements in more detail, but it would like the CSA to clarify its position in this regard. During the concluding round of regional consultations in the APA region, the Panel asked Canadian shipowners to consult with the APA to discuss the kind of expanded detail that masters and officers want regarding certification. At the time of the last national meeting, the parties had not consulted with each other.

The Panel notes that the certification process has been used extensively from the beginning in this pilotage region. Based on the number of applications and certificates issued, the system appears to be working well. Indeed, Canadian shipowners have not identified major concerns with the APA in the intervening period.

The Panel also notes that shipowners have never raised their concerns about the syllabus directly with the APA. This is not meant to diminish the validity of the concern but rather to put it in perspective when looking at the overall APA certification process. As any process is open for improvement, the Panel believes the APA should try to develop a more detailed outline of the material required for certification and to describe the examination process.

Panel Recommendation No. 12

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority, together with pilots and Canadian shipowners, be required to develop a more detailed outline of material that is relevant for purposes of certification, as well as a description of what is expected in the certification exams.

Certification of the Canaport Mooring Master

As has been noted, a candidate must be a regular member of a ship's crew to be eligible for certification. Canaport Ltd. has asked to have this regulation changed to allow the certification of mooring masters responsible for berthing and unberthing large tankers at the Canaport monobuoy, which is offshore from Saint John and located within the Saint John compulsory pilotage area. Canaport Ltd. notes that, in an era of ever-increasing government charges, the company must look for ways to economize. Canaport Ltd. argues that the certification of mooring masters would enhance the safety of operations at the monobuoy and

would allow the company to save money on pilotage costs.

Canadian shipowners support the Canaport Ltd. proposal, but the APA, pilots and foreign shipowners oppose it. The pilots are concerned about the close proximity of the monobuoy to the shoreline and cite an environmental study that said a mishap with a large crude carrier would have a devastating ecological impact on the whole Bay of Fundy area. The pilots say they are independent professionals whose purpose is to ensure the safety of navigation. The APA is of the opinion that certifying a mooring master would result in parallel pilotage[10] and would also set a precedent that could prompt other private companies to make similar requests. The APA says pilots make decisions on the basis of safety and are not subject to commercial pressures about the unloading of a product.

The Panel notes that certifying mooring masters would be equivalent to permitting private pilotage, as the mooring master would be an employee of Canaport Ltd. and would be piloting many different foreign-flagged ships at the monobuoy, none of which are owned by Canaport Ltd.

Certifying mooring masters for the Canaport monobuoy would, in the Panel's opinion, constitute the privatization of pilotage services for one segment of the industry. At the outset of this review, the Panel indicated that commercialization or privatization of pilotage services was not under consideration, as this was not part of the Terms of Reference. The federal government, in enacting the *Canada Marine Act*, rejected the commercialization or privatization of pilotage services when it decided to retain the pilotage authorities established under the *Pilotage Act*.

Even if Canaport's proposal were within the Terms of Reference, the Panel is not convinced that it would enhance safety. Currently, one pilot and one mooring master attend at the mooring of the Canaport monobuoy. There is no basis to conclude that safety would be improved by removing a pilot and replacing him or her with a mooring master who reports to Canaport. In addition, the Panel shares the pilots' concern about possible mishaps involving large crude tankers and their ecological impact on the Bay of Fundy area.

Panel Recommendation No. 13

The Panel recommends that section 13 of the Atlantic Pilotage Regulations, which stipulates that a certificate holder must be a regular member of the complement of a ship, not be modified to allow other individuals who are not regular members of the complement of a ship, such as a Canaport mooring master, to be eligible for certification.

10 The term "parallel pilotage" refers to a situation where a person who has not been licensed as a pilot by an authority carries out pilotage duties for all types of ships. Certified masters or officers are able to perform pilotage duties on their own ships but cannot pilot any other ships. Therefore, certifying a person to pilot all types of ships would duplicate the role of a licensed pilot under the jurisdiction of an authority.

Laurentian Pilotage Authority

Background

The current LPA certification examination board consists of one representative from the LPA, three licensed pilots who are knowledgeable about the pilotage areas, and a Coast Guard examiner of masters and mates; the CSA is also entitled to appoint an observer to attend oral exams. The LPA's regulations specify that the examination may include questions related to local knowledge of the compulsory area; radar interpretation; relevant harbour, marine and pilotage regulations; ship handling; and other subjects the examination board considers relevant to pilotage duties. No Canadian masters or officers applied for certificates between 1972 and 1987. Since that time, 30 candidates have applied and 11 certificates have been granted. Nine certificates are in effect at present.

The LPA certification examinations consist of three written exams followed by an oral exam. The written exams focus on general knowledge, collision regulations and local knowledge, while the oral exam focuses on local knowledge, ship handling and regulations. Two of the written exams are three hours long, while the other is two hours long. The oral exam has no specified time period.

Issues

The certification process has been the source of much controversy among pilots, the LPA and Canadian shipowners, as shown by the fact that the LPA received no certification applications for the first 15 years, and since then has issued only 11 certificates out of 30 applications.

Canadian shipowners believe that the current certification process is biased and lacks transparency. They argue that the subject matter of the certification exams is not sufficiently defined in the syllabus. They also point to the fact that pilots stand to lose when certificates are granted to masters, and yet they prepare the exam and control the examination board through their majority.

The CSA sees this is as a fundamental flaw that affects the credibility of the process and that is substantiated by the low number of successful applicants.

Over the years, the CSA has made a number of proposals to correct this perceived bias. Aside from its proposal to establish a national exemption program, the CSA has proposed a more detailed syllabus that would allow certification applicants to better prepare for the exam. It has also proposed using simulators in the examination process and changing the composition of the examination board to bring more objectivity to the examination process.

Pilots argue that the low number of applications for certificates by Canadian masters shows that few masters are interested in becoming certified due to the difficulty of navigation in LPA compulsory areas, the need for language proficiency, and their current workload and resulting fatigue. Pilots maintain that the certification process is fair and objective, and point to the fact that only one candidate has ever

challenged the outcome of the exam. While the exams may be difficult, pilots argue that they reflect the difficulty of navigation in these compulsory waters and the need to ensure navigational and public safety and to protect the environment. Pilots point to the numerous changes to the certification and examination process as a demonstration of their good faith and their openness to changes that do not affect the safety of navigation.

Foreign shipowners argue that any certification process must maintain the industry's confidence in the ability of an officer in charge of a domestic ship, so that a pilot on a foreign ship would not take evasive action, such as slowing or anchoring when meeting domestic vessels. They stressed the need for continuous and uninterrupted service that allows shipowners to meet established schedules.

The LPA is of the opinion that the current certification process is credible and objective, but needs to be modernized.

Historical Background

The issues raised by the CSA during the consultations with respect to the certification and examination process are not recent concerns. The transparency of the process, the training of candidates, the composition of the examination board and the use of simulators have all been the subjects of previous studies or reviews. Since the situation has evolved over the years, a brief overview of these studies and an analysis of recent developments is necessary to better understand the current situation.

The Blouin Committee

The CSA raised the issue of pilotage certificates in the context of an investigation by the Canadian Transport Commission (CTC) in 1985 into an LPA tariff proposal. At that time, Canadian shipowners indicated that no masters had ever applied for certification, as they felt the process was so difficult that it was virtually impossible to succeed. As well, masters said it was unfair to have to face an examination board dominated by pilots. In addition, masters did not want to subject themselves to exams on material they had already covered when obtaining their certificates of competency from Transport Canada.

In September 1985, during the course of the CTC investigation, the LPA established the Blouin Committee to examine a number of issues, including the issuance of pilotage certificates. In its final report of May 1987, the Blouin Committee concluded that the pilot corporations felt that candidates for a pilotage certificate must have exactly the same level of knowledge and skill as that of a pilot.

The Blouin Committee concluded that pilots needed to realize that there is a considerable difference between a pilot and a certificate holder who navigates his own ship, and made the following recommendations regarding the certification process in the LPA.

- The knowledge required to navigate safely must be well defined for candidates and the material must be described for ease of understanding.

- A training program for certification candidates should be set up, under the responsibility of the LPA, with the involvement of the Québec Marine Institute at Rimouski, pilots and the industry.
- The LPA should establish examination procedures.
- The examination committee should have five members and pilots should not comprise the majority.

The 1992 Memorandum of Understanding

There is no indication that the LPA took any immediate action on the Blouin recommendations. The situation remained unresolved and in March 1992, Canadian shipowners took the unprecedented step of refusing to pay pilotage charges to the Authority; all charges were paid into a trust fund. The objective of this endeavour was to get the federal government to act on pilotage issues.

In September 1992, the LPA and the CSA signed a memorandum of understanding, which brought about the following changes to the certification process.

- One of the LPA representatives on the examination board to be replaced by a Coast Guard Examiner of Masters and Mates.
- A CSA-nominated observer to be allowed to attend oral exams.
- The oral exams to be recorded.
- Part of the oral exam to be converted into a written exam.
- Some of the material candidates had already been tested on when obtaining their Transport Canada certificate of competency to be removed from the exams.
- Candidates to be required to draw charts of selected parts of the compulsory area during the written exams.

After signing the memorandum of understanding, Canadian shipowners transferred all monies in the trust fund to the LPA. Subsequently, Canadian shipowners said the LPA was not respecting the agreed changes, because much of the material covered by Transport Canada requirements remained in the syllabus and the accuracy requirements for chart drawings were too stringent.

The Gauthier Report

In January 1996, Johanne Gauthier[11] reported to Transport Canada on an examination of the LPA certification process following consultations with the LPA, pilots, and Canadian and foreign shipowners. The Minister appointed Gauthier to discuss with the parties their concerns about exemptions, waivers and pilotage certificates in the LPA region. Gauthier noted that Canadian shipowners initially advocated total exemption of their vessels from compulsory pilotage. They later proposed, however, an alternative exemption scheme for mariners who had made a specified number of trips in the compulsory area, who had taken simulator training with BRM, and whose proficiency, local knowledge and language skills had been

11 Johanne Gauthier is a legal counsel with marine-related experience with the Montréal firm of Ogilvy Renault, Barristers and Solicitors.

validated by an LPA representative and a certified master. Gauthier reported that pilots were reluctant to discuss the proposal because they felt it would result in parallel pilotage. The pilots believed that certification, rather than exemption, was the proper approach under the *Pilotage Act*.

Gauthier examined the matter of a syllabus for certification candidates and noted that pilots felt the syllabus as modified in 1992 was clear and complete but shipowners believed it needed further revision. Gauthier tried to get the parties to agree to clarify the syllabus but did not succeed. She reported that the newly appointed chairman of the LPA intended to discuss the syllabus with pilots and shipowners with a view to making further changes, such as eliminating the requirement to draw charts, introduced in 1992, and reducing the extent of written exams. Gauthier concluded that the consultation process was not complete and that consensus on an approach was not likely before the end of 1996.

The KPMG Report

In early 1997, Transport Canada and the CSA asked KPMG Consulting to examine the LPA certification process and to propose ways of using new technologies and techniques to modernize the certification process.

In its report of January 1998, KPMG concluded that the LPA certification process should be modernized and that greater recognition should be given to candidates' work experience and to recent technological developments. KPMG recommended that the LPA create a common body of knowledge setting out what candidates were expected to know; create a structured process for candidates to follow when preparing for examinations; change the oral examination from one based on open-ended questions to one based on standards and objectives; and use simulators when training and evaluating candidates.

Analysis

To function properly, the certification process must be accepted by those who are subject to it. In turn, participants will accept the process only if they perceive it to be fair, transparent and impartial. From the review of the various studies and analyses performed over the years, it is fair to say that Canadian shipowners who are subject to the current process do not accept it. Unless this problem is resolved, one can expect further studies and periodic reviews. Demonstrating fairness, transparency and impartiality is much more difficult when the certification candidates are convinced that the process is controlled by a group with a vested interest in granting as few certificates as possible.

The CSA's preferred approach to addressing this matter was a national exemption program. While this approach was rejected, as described earlier in this chapter, the Panel believes that the current certification process needs to be modernized to respond to the challenges it faces.

Aside from its national exemption program, the CSA has also proposed adjustments to the current certification process to respond to

perceived bias and lack of transparency. These include

- a more detailed syllabus to help candidates better prepare for the examination;
- the use of simulators in the examination process to bring more objectivity to the examination process; and
- a change in the composition of the examination board to remove any perception that the board is controlled by a group with a vested interest in controlling entry to the profession.

While these adjustments may be valid, the Panel believes they may address symptoms only, not the root causes of the problems the CSA perceives in the existing system. The Panel is convinced that a more fundamental review is required. As an example, a more detailed syllabus alone falls short of the candidate training program recommended by the Blouin Committee, a recommendation with which the Panel agrees. Similarly, using simulators in the examination process does not address the need for examination procedures and a proper evaluation guide.

For these reasons, the Panel believes that the proper approach is the one which the LPA has initiated with the interested parties at the beginning of this review process.

The LPA set up a Certification Steering Committee in the fall of 1998 to modernize the certification process,[12] as recommended by KPMG. The Steering Committee comprises representatives of the LPA, the CSA, Transport Canada, the St. Lawrence Shipowners Association (SLSA) and the Québec Marine Institute at Rimouski. The Steering Committee decided to develop a competency-based program for certification, and retained the Marine Institute to develop a methodology for modernizing the certification process. The Institute proposed a six-stage process to achieve this objective.

- Phase 1: Analyze the work situation; describe the profession and its tasks, and the required skills and behaviour; make suggestions for training.
- Phase 2: Design a training proposal.
- Phase 3: Validate the training proposal.
- Phase 4: Draft the training program; determine what candidates must know, and the associated objectives and standards.
- Phase 5: Draft a teaching guide for candidates that describes the objectives and standards of the teaching program and the weight given to each competency element; develop learning approaches and strategies, and a descriptive bibliography to be used as a reference.
- Phase 6: Recommend an evaluation guide that describes evaluation items, the weight of each item and the recommended method of evaluation for each competency.

The first three phases of the process were completed in February and March 1999. In May 1999, the draft training program (Phase 4)

12 At present, the examination of the certification process is focused on District 2, the only district where Canadian masters and officers have applied for and obtained pilotage certificates.

F2

was completed and submitted to the Steering Committee. The training program was developed by a working subcommittee comprising representatives of the LPA, pilots, certified masters, Canadian masters and the Marine Institute, and an adult education specialist. The draft training program was distributed to all parties for comment. In June 1999, the Steering Committee officially accepted the training program and decided to proceed with the last two phases of the process: developing the teaching guide and the evaluation guide. At the last national meeting, the Panel learned that the input of various parties would be sought in the development of both of these guides. The documents are expected to be completed by the middle of November 1999. After the Certification Steering Committee and the LPA Board of Directors approve these guides, the modified certification process is expected to be implemented in early 2000.

While the most critical parts of this six-phase approach are the two remaining phases, the Panel is encouraged by the consensus that has developed on the first four phases and the agreement of all parties to proceed with the last two phases. Consensus on the building blocks is essential to achieve a fair and transparent certification process.

While the CSA has reservations about a modified certification process being adopted and implemented, the SLSA fully supports the six-phase program leading to a more structured certification process. Pilots are committed to continuing to help develop a modernized certification process.

Detailed Syllabus

With respect to the CSA's request for a more detailed syllabus, the training program that the parties are currently reviewing consists of a detailed description of what candidates need to know to plan a trip through the district, to navigate their ship in the confined waters of the district and to carry out emergency manoeuvres. This detailed program totals 270 hours of study and training to prepare candidates for the certification exams. Additional time would be required should a candidate wish to be certified for navigation in ice, for docking procedures at certain ports and for bridge resource management — 30 hours for each element. As previously discussed, all participants support this training program and the Certification Steering Committee has accepted it.

The teaching guide for the revised certification process will include a bibliography related to each of the elements of required knowledge in the training program. This bibliography will enable candidates to locate and obtain relevant material.

The Panel believes that the teaching guide for certification candidates should address the CSA's concerns about the syllabus and the definition of source material.

Use of Simulators in the Examination Process

The CSA believes that using simulators would reduce reliance on oral exams to establish a candidate's competence and would make the evaluation process more objective. Following the June 1999 national meeting, pilots said they had no objection to using simulators or onboard ship handling as part of the examination process, as long as these were not considered substitutes for the examination board's assessment of a candidate's local knowledge. The LPA notes that the oral exam tests candidates' local knowledge rather than their ship handling skills, so a simulator could not be used as a substitute for the oral exam.

With respect to the use of simulators, the Marine Institute of Memorial University says simulators are ideal for testing behavioural characteristics and skills. The Institute points out that simulators can be used to examine candidates in a variety of pilotage situations without putting personnel, vessels or cargo at risk.

In the discussions with the representative of the Québec Marine Institute at Rimouski, the Panel was informed that when competency is being assessed, not only knowledge but ability, aptitude and perception must also be evaluated. Knowledge may be evaluated by a written or oral exam, but to test a candidate's skills, he/she must demonstrate what they are capable of doing either on board a ship or on a simulator. This method will allow the examination board to assess the candidate's behaviour, perceptions as well as his interaction with the bridge crew, a requirement of BRM.

As discussed earlier, the LPA Certification Steering Committee is completing the last two phases of its program, namely the teaching guide for candidates and the candidate evaluation guide. The latter guide will describe the evaluation items, the weight of each item and recommended methods of evaluation. While the Panel does not want to prejudge the work of the Committee, it agrees with the Québec Marine Institute that the method of evaluation must be consistent with the factor being evaluated. The pilots' position concerning the use of simulators in the examination process is encouraging and suggests that consensus on this matter is possible. The Panel believes there is merit in using simulators as part of the training and the evaluation of candidates seeking certification.

Composition of the Examination Board

Canadian shipowners point to the number of pilots and to their dominant role on the examination board to support their perception of inherent bias in the process, which decreases a candidate's chance of success. During the consultations, participants suggested that a national certification board be established to conduct all certification examinations in all pilotage regions, or that Transport Canada take over responsibility for conducting such exams. Alternatively, some participants said, one or more certified masters could replace one or more certified pilots on the examination board, and an independent observer could be present during all oral exams.

Foreign shipping interests do not support the idea of a national examination board. They believe that pilotage is regional in nature and therefore examinations should be conducted in a regional context. They do not object, however, to having a certified master on the examination board to give a candidate an additional level of comfort.

Pilots object to any change in the make up of the examination board, stating that experts have to assess the competence of candidates and that pilots are the experts.

The Panel notes that anyone evaluating candidates must be seen to be impartial. As already discussed, this presents a challenge when candidates believe that the person conducting the evaluation has an inherent interest in limiting the number of successful applicants. The Certification Steering Committee is considering this issue as it develops the candidate evaluation guide and the methods of evaluation. The Panel is convinced that a well-structured exam with specific objectives known to the candidate in advance will alleviate some of the concerns.

In addition, if the Steering Committee maintains the examination board, the Panel agrees with the Blouin Committee recommendation that pilots should not constitute the majority on the Board. The Panel agrees with the pilots that they have in-depth knowledge of the compulsory area and are best able to assess candidates in this regard. A certificated master is also, however, a professional with local knowledge and the skills necessary to pilot his vessel in the pilotage area under consideration. The Panel believes that a certificated master should replace one of the three pilots currently on the examination board.

The LPA must continue to administer and supervise the evaluation of candidates, since it is responsible for safety of navigation. Under a revised certification process, where candidates are assessed in accordance with an evaluation guide, a representative of the LPA must continue to chair the examination board. The Panel believes the chairman of the examination board must be responsible for ensuring that the evaluation guide is properly followed and that the recommended methods of evaluation are implemented. As such, this individual will require a clear understanding of the different forms of evaluation and the purpose of each one. In the Panel's view, the chairman will need specialized training in the methods and purposes of evaluation.

Panel Recommendation No. 14

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to implement a modernized certification process for LPA District 2, based on a training and evaluation program adopted by the LPA Certification Steering Committee. A modernized certification process will include the following elements:

- ***a competency-based training program that includes details on the required abilities, the context of their application and the level of performance required to achieve certification;***
- ***a teaching guide that includes, for each of the required abilities, teaching and***

learning methods and bibliographical references to help candidates prepare for certification examinations;
- *an evaluation guide to be used by the examination board, together with recommended methods of evaluation for each part of the examination, including, where appropriate, the use of simulators or onboard ship handling;*
- *an examination board made up of one LPA representative as the presiding member, two pilots, one certified master, and one Transport Canada representative; and*
- *the training of the chairman of the examination board in the methods and purposes of evaluation.*

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to extend to District 1 the modernized certification process developed for District 2.

Great Lakes Pilotage Authority

Background

While the GLPA's regulations contain provisions for granting certificates to Canadian masters and officers, the regulations also exempt from compulsory pilotage Canadian ships under the command of Canadian officers who are regular members of the complement of the ship and who have made a minimum of 10 trips in the compulsory area in the previous three years. As a result, the GLPA does not use the certification provisions.

The exemption for Canadian vessels, introduced when the *Pilotage Act* came into force, was intended to be a temporary measure to cover Canadian masters and officers until they could become certified to pilot their own ships. Canadian masters did not apply, however, for certificates and, after a time, the exemption for Canadian ships became an established practice and was embodied in the GLPA's regulations.

In May 1988, the GLPA proposed regulatory amendments to strengthen the requirements that Canadian masters and officers must meet if the vessels under their command are to be exempted from compulsory pilotage in GLPA designated areas. The GLPA proposed to

- define "regular member of the complement of a ship";
- require officers to have performed 15 one-way trips in the compulsory area in the past three years, with five of these trips in the 12 months preceding the request for exemption; and
- require a ship in a compulsory area to have two qualified officers — that is, officers who have met the minimum trip requirements — one of whom is master on board.

Various parties filed objections and the Minister appointed Johanne Gauthier to investigate the proposed amendments. In her report of February 1990, Gauthier made a number of recommendations that were more stringent than those proposed by the GLPA. She recommended that

- the qualified officer on board the vessel with the master in compulsory areas have a first mate rating;

- the masters and qualified officers provide proof that they were on the bridge of the ship for each of the qualifying 15 trips in compulsory areas; and
- ships that constitute a risk to safety of navigation be subject to having pilots on board, and that vessels carrying dangerous or hazardous goods be ineligible for exemption.

Issues

Pilots submit that the current exemption scheme is an aberration that should be eliminated. They advocate some form of certification system to ensure the safety of navigation in the GLPA region. In their view, completing 10 trips in the last two years should not automatically qualify someone to pilot a vessel in the compulsory area. In support of their position, they point to the fact that pilot candidates from the ranks of Canadian shipowners are less experienced than they used to be, but that these same people are now exempted from compulsory pilotage after 10 trips. Pilots recognize that some masters and officers currently exempted under the regulations would be treated differently should a certification process be introduced in the GLPA region, but they argue that such special treatment should not be extended to all currently exempted masters and officers.

The CSA considers the current exemption process in the GLPA to be satisfactory and points to its safety record as evidence. Member companies of the CSA have internal training processes for all masters and officers who navigate vessels in GLPA compulsory areas. The shipping lines call this self-certification. It consists of time on the bridge with qualified masters, a specified number of trips in each compulsory area, simulator training and bridge resource management training.

Canadian shipowners argue that they have the most at stake with vessels, cargo and personnel, so they are best able to manage essential safety practices. The CSA companies also point to the fact that they are world leaders in adopting and implementing modern safety and management practices to ensure that their vessels operate safely at all times. Canadian shipowners do not support any type of certification process in the GLPA region.

Canadian shippers do not believe a certification process is necessary and support the views of Canadian shipowners in this matter.

The Ontario government believes that safety of a transportation system can and should be measured so that the system is not burdened with extra costs unless it is clear that the related changes will improve safety.

Foreign shipowners do not agree with an exemption scheme and support a certification process to ensure safety of navigation in the GLPA region.

The GLPA is of the opinion that the current requirements for exemption for Canadian masters and officers are not stringent enough and would like to see them strengthened. It says the exemption system does not ensure that Canadian masters and officers are qualified to pilot their ships safely under all circumstances. The GLPA is of the opinion that a certification

process would ensure safe navigation in the long term. Nevertheless, it supports strengthened requirements for Canadian masters and officers wishing to obtain an exemption.

Analysis

The Panel notes the internal standards of CSA member companies with respect to the training and experience masters and officers get before navigating their vessels in GLPA compulsory areas. These requirements clearly go beyond the regulatory requirement to complete 10 trips in the particular area. The Panel also notes the statement made by CSA representatives during the consultations that they would not allow their masters and officers to navigate a vessel in the GLPA compulsory areas if they only met the 10-trip requirement. The Panel agrees with the prudent approach of the CSA members and does not consider the current exemption process to be adequate.

As discussed in the introduction to this chapter, the CSA is proposing an exemption scheme that would be based on specific criteria for masters and officers, as well as specific requirements for vessels, as follows:

The master or deck officer would:

- have completed the required number of passages in the compulsory area;
- be a regular member of the complement of the ship;
- be certified by Transport Canada;
- have successfully completed acceptable formal pilotage training in an accredited marine training institution;
- have successfully completed a Transport Canada bridge resource management course;
- be trained in electronic chart display and digital global positioning systems; and
- be proficient in the required languages.

The vessels would:

- be certified by Transport Canada;
- be equipped with "state of the art" navigation technology;
- have an official passage plan before commencing each passage; and
- be certified to the International Safety Management Code or an equivalent safety management standard.

Canadian shipowners say this would be a self-administered program for determining the competency of masters and officers to pilot their own ships but that a third party could audit it to ensure that shipowners, masters, officers and vessels meet the requirements. Canadian shipowners advocate amending the *Pilotage Act* to incorporate the proposed exemption scheme to permanently solve the issue of certification. CSA member companies currently apply most of these requirements in the GLPA region.

While, as discussed earlier, the Panel does not agree that such a scheme should be extended to all pilotage regions, it could certainly be a valid basis for improvement in the GLPA region. The Panel believes that a combination of some elements of the CSA proposal and of the Gauthier recommendations discussed below

would significantly improve the situation in the GLPA region.

With respect to the Gauthier recommendations for increasing the number and currency of trips a master has taken in the compulsory area, the Panel notes that CSA companies' in-house training programs already require masters and officers to exceed the 10 trips specified in the GLPA's regulations.

The Panel, however, cannot agree with the Gauthier recommendation regarding vessels carrying dangerous or hazardous goods. The Panel believes that the safety of a vessel is primarily a function of the competency of the master and officers who have command of the vessel. If masters and officers have been certified or have been granted an exemption on the basis of certain requirements, then they are considered competent to navigate in compulsory areas and the type of ship they navigate is not material. The Panel agrees with Bernier's statement that the ship must be under the conduct of a fully qualified person but this person does not have to be a pilot simply because the vessel carries dangerous or hazardous goods.

In the CSA's proposal for a national exemption scheme, the Panel notes that one of the suggested requirements is the successful completion of training at a marine institute. The Panel believes this is a positive step toward demonstrating the competency of ship officers that should also be incorporated in the enhanced requirements for exemption.

The CSA supports the concept of enhanced requirements for exemption. It wants to see amendments to the *Pilotage Act* to ensure that anyone meeting the requirements is eligible for an exemption. In this regard, the Panel notes that the current exemption process has functioned as a regulatory provision for many years and that there is no reason to believe a modified regulatory provision would not function satisfactorily in the future. The Panel does not believe that a legislative provision is necessary to solve a regional issue.

In summary, the Panel believes that the exemption requirements for Canadian vessels in GLPA designated areas should be strengthened to enhance safety of navigation by adding additional requirements that would

- ensure that there are two qualified officers on board the vessel in compulsory areas — the master and a second officer with a first mate qualification;
- increase the minimum number of required trips in the compulsory area to 15 over a three-year period, with five of these in the 12 months before an exemption is requested;
- ensure that the master and officer have been on the bridge of the ships for each of the 15 trips and can provide documented proof; and
- ensure that the master and officer requesting exemptions have received appropriate training in a marine institute acceptable to the GLPA.

The Panel also believes that the GLPA should have the right to revoke an exemption in any circumstances where it considers that the conduct of a vessel constitutes a risk to the

safety of navigation. In such cases, the Authority must provide the reasons for the revocation.

Panel Recommendation No. 15

The Panel recommends that the Great Lakes Pilotage Regulations be amended to enhance requirements for exempting vessels from compulsory pilotage in the Great Lakes pilotage region by:

- *adding a requirement ensuring that there are two qualified officers on board the vessel in compulsory areas, one being the master and the second being a deck watch officer holding a first mate qualification;*
- *increasing the minimum number of trips required from both the master and the deck watch officer in the compulsory area to 15 in a three-year period with five of the trips completed in the 12-month period preceding the request for exemption;*
- *adding a requirement ensuring that both the master and deck watch officer requesting the exemption have been on the bridge of the ship for each of the required 15 trips and can provide documented proof at the request of the Authority; and*
- *a requirement ensuring that both the master and the deck watch officer requesting the exemption have received marine training acceptable to the Authority.*

The Great Lakes Pilotage Regulations be further amended to add a provision that would enable the Authority to revoke an exemption from compulsory pilotage, if the Authority determines that the conduct or the navigation of the vessel constitutes a risk to safety of navigation. This provision should require the Authority to provide reasons for the revocation.

Pacific Pilotage Authority

The PPA's regulations contain a provision for granting certificates to Canadian masters or officers; however, since compulsory pilotage applies only to vessels above 10,000 gross tons and since virtually all of the Canadian fleet falls under this tonnage limit, there have never been any applications for certificates and none have ever been issued. Larger Canadian vessels, such as passenger ferries, are also exempt from compulsory pilotage, so those masters do not need to be certified.

Pilotage Act Provision for Certification of Masters and Officers

Background

As noted earlier, each authority may grant pilotage certificates to masters and officers who meet certain qualifications. According to section 22 of the *Pilotage Act*, such a certificate can be granted only if the master or officer has a degree of skill and local knowledge "equivalent" to that required of a pilot. The wording of this provision and the use of the term "equivalent" have historically been controversial.

Issues

Canadian shipowners contend that the term "equivalent" has been interpreted to mean identical and for this reason candidates have been required to demonstrate knowledge beyond what is necessary to navigate their own ships safely. They add that while the pilots'

position may have changed recently, nothing prevents them from reverting to their previous literal interpretation if section 22 is not amended.

Authorities and pilots say the term "equivalent" does not imply identical when comparisons are made to pilot knowledge and skill. Authorities point to the fact that they have different exams for pilots and for candidates seeking certification and do not require the same level of in-depth knowledge from a candidate as is expected of a pilot. This shows they do not interpret the word "equivalent" as meaning identical. Pilots state that applicants are tested only for the vessel of which they are a crew member and for the transits that the vessel will make. The pilots suggest that one way to ensure a reasonable interpretation of section 22 of the *Pilotage Act* is to refer to the French text, where the word "comparable" is used; they believe this is a more flexible word.

Analysis

The definition of the word "equivalent" in section 22 of the *Pilotage Act* has certainly been an issue in the past, as the Blouin Committee discovered in 1987. The Committee found that pilot corporations felt that candidates seeking a pilotage certificate should have exactly the same level of knowledge and skill that a pilot has. The situation has, however, changed since that time.

The Panel accepts the position of the authorities and the pilots that the exams for masters and officers differ from those for pilots and that such exams take into account the fact that a master or officer will be piloting only the vessel of which they are a regular crew member. In addition, the authorities and pilots clearly and publicly confirmed during the consultations and the national meetings that certification candidates are not expected to have skills and knowledge identical to those of pilots. While there is nothing preventing either the authorities or the pilots from reverting to a previous interpretation of the word "equivalent," it would be difficult to do so with any credibility, given the public statements referred to above. Consequently, there is no apparent need to open the *Pilotage Act* solely to modify the term "equivalent" in section 22. The Panel also notes that the changes to the certification process in the LPA region should alleviate concerns over the application and interpretation of section 22.

Nevertheless, if the *Pilotage Act* is amended in the future for other reasons, the Panel suggests that consideration be given to amending section 22 along the following lines:

> ... but no pilotage certificate shall be issued to an applicant therefor unless the candidate has demonstrated, through the successful completion of prescribed examinations, the degree of skill and local knowledge of the waters of the compulsory pilotage area that is necessary for safe navigation.

Section 4

Financial Self-Sufficiency *and* Cost Reduction

Introduction

Throughout the consultations, a number of issues were raised for discussion and review that did not relate specifically to any of the topics referred to in the Terms of Reference. Since financial self-sufficiency and cost reduction relate to the overall efficiency of pilotage operations, the Panel chose to deal with those topics in this section of the report.

As a result, the Panel identified the following key issues for review within this section of the report:

- financial self-sufficiency and cost reduction;
- the structure of the Board of Directors;
- improved communication and consultation on operational, financial and planning issues; and
- improved accountability.

Financial Self-Sufficiency and Cost Reduction

Background

Since their creation in 1972, the pilotage authorities have been eligible for appropriations from the federal government to cover any year-end losses, even though the legislation requires the authorities to operate on a self-sustaining basis. In 1995, the National Marine Policy was developed, which recommended that appropriations should no longer be available to the authorities. The *Canada Marine Act*, promulgated in June 1998, amended the *Pilotage Act* to implement the National Marine Policy and prohibit parliamentary appropriations for pilotage authorities.

The PPA, the GLPA and the APA were self-sufficient when the *Pilotage Act* was amended; the LPA achieved that objective at the end of 1998. Since all four pilotage authorities were self-sufficient by the time of the review, the main focus of discussion was

not on self-sufficiency but rather on cost reduction.

It is important to clarify at the outset that, in reviewing potential cost reduction measures, the Panel did not conduct in-depth reviews and micro-analyse the financial or operational aspects of each authority. This level of financial scrutiny is part of the Agency's responsibility in the context of an investigation of a tariff proposal. Rather, the Panel considered cost savings in a broader context and reviewed proposals made by interested parties for further cost reduction.[13]

Issues

As a means of exploring all possible avenues for reducing costs, the Panel raised the possibility of merging the LPA and GLPA. None of the parties supported this idea; parties argued that the two regions are very distinct with different working rules and different language requirements, and that one works closely with its US counterpart; merger or amalgamation would create, in their opinion, numerous difficulties and only minor benefits. The Panel did not pursue this issue.

Shippers and shipowners recognize the authorities' past efforts to reduce costs; however, they are not convinced that the pilotage authorities have pursued all possible means of reducing costs and would, therefore, like authorities to explore all potential avenues.

Shippers note that, with increasing pressures from competition and volatile international markets, businesses must continually reduce costs to remain viable. They contend that profit margins are so narrow that every cost element is important and that, therefore, transportation costs — specifically pilotage costs — deserve attention.

Small cost increments are significant in a competitive environment where sales are made on the basis of pennies per ton. Reducing costs is imperative, as cost control keeps companies in business. Shippers believe that on the Seaway and in the Great Lakes, competition has caused grain shipments to shift either to the West Coast or to the United States via the subsidized Mississippi River. Furthermore, they point out that Seaway/Great Lakes shippers are facing increased marine system fees as well as threats from other modes of transportation, as competition from railway and trucking companies intensifies.

Authorities, on the other hand, note that they will continue to identify areas where they can reduce costs. With respect to general administrative costs, the authorities believe that they have brought these under control in recent years and that further cost reduction in this area is not practical.

Pilots support the efforts of each authority to achieve financial self-sufficiency and note that they have always co-operated with them

13 The cost-saving measures reviewed in this section are in addition to those that would likely result from the implementation of many of the recommendations contained in other sections of this report.

to determine areas where costs may be reduced. They believe that they have contributed considerably to controlling pilotage costs. They also believe that pilotage costs represent only a small proportion of the total costs of marine transportation and that, therefore, the degree to which they can contribute to the overall financial efficiency of the marine transportation system is limited. Pilots contend that pilotage costs are an essential expense to protect ships, personnel and the environment.

Industry members recognize the authorities' efforts to reduce costs but identify several areas where they believe that the authorities could save more money.

In the LPA region, the industry is concerned about the productivity payments the LPA makes to District 1 pilots' corporation.[14] Under existing contract or collective agreement provisions, pilots in both districts 1 and 1.1 receive extra payments for assignments they complete in excess of their normal workload. The extra payments for these assignments are a percentage of the regular payment. For pilots in District 1.1, the productivity clause results in payments to the pilots of 30 percent of the regular payment made by the Authority to the pilots. The District 1 pilots' corporation receives 50 percent of the regular payment.[15] An example of such a productivity payment in District 1 is as follows: the LPA collects $5,000 per assignment from the industry; the LPA's regular payment to the pilots' corporation is $4,000; the productivity payment is $2,000; thus the total payment to the pilots' corporation is $6,000.

Some parties are convinced that productivity payments are counterproductive, result in unreasonable pilotage payments to the corporation and do not help the LPA achieve financial self-sufficiency. Pilots, however, believe that the payments are reasonable and comparable to practices in other parts of the marine sector. For example, the Canadian shipping industry pays masters extra money for duty time that exceeds 200 days per year.

The shipping industry notes two other areas of cost concern: the docking pilots in District 2 of the LPA, and double pilotage.[16] In respect of double pilotage for tugs and barges specifically, Canadian shipowners note the LPA pays the pilot corporations for two pilots but receives payment from users for only one pilot.

In the PPA region, the shipping industry is concerned about the high cost of pilotage in the Fraser River. While most parties recognize that the Fraser River requires specialized river pilotage expertise, they have, for many years, called for reductions in the high costs of pilotage services.

Several factors contribute to the additional costs of river pilotage. The largest cost relates to the fact that two pilot groups provide services,

14 Other authorities also have provisions for similar payments to pilots in contracts and collective agreements with pilots but the issue was only raised in respect of the LPA District 1.

15 These percentages are those that were in effect during the period of the Review.

16 These matters have already been addressed in Chapter 1, which deals with designation of compulsory pilotage areas.

so two unit charges are applied to each vessel, one for each pilot group. Another significant cost relates to the pilot boat, which is required to serve both pilot groups. A minor cost relates to the additional charges for approximately three hours while the BC Coast pilot remains on board with the river pilot between New Westminster and the coast.

From the PPA's perspective, fluctuations in river traffic complicate the delivery of river pilotage services. With the cost of the service fixed, since the pilots are employees, the volume of business directly affects the PPA's bottom line. In recent years, the volume of business has fluctuated from less than break even, in 1995, to a dramatic increase in 1998–99.

Fraser River pilotage has been the subject of several studies in the past, with a variety of solutions proposed. Agreement as to the best solution, however, has never been reached.

In 1999, a committee of the Audit Committee of the Board was struck to study the Fraser River options. This committee has held numerous meetings, considered all the data available, completed a thorough study and investigated the positions of all interested parties. In reviewing the various options, committee members agreed that a fundamental principle must be respected — that is, that any changes must not adversely affect the current high standards of safe pilotage services in the Fraser River. The following four options have been discussed with interested parties.

- Option 1: Status quo — toward increased efficiency.
- Option 2: Fraser River pilots would be responsible for the corridor.
- Option 3: Fraser River pilots and BC Coast pilots would be on board all vessels moving to and from the Fraser River.
- Option 4: The BC Coast and Fraser River pilot groups would merge.

The PPA recently met with the Chamber of Shipping of BC and representatives of the BC Coast pilots and the Fraser River pilots to discuss these options. These groups will have further discussions with their members before responding. Since the parties are still in discussion, an alternative option may emerge.

Analysis

The Panel has not identified any general administrative costs that authorities could reduce further at this time.

With specific reference to productivity payments in the LPA's districts 1.1 and 1, it is important to note the difference between payments for a call-back assignment and productivity payments. Off-duty pilots perform call-back assignments, and payments for such call-backs compensate pilots for working during an off-duty period. Such payments are generally viewed as similar to overtime payments. In such circumstances, an authority must determine whether it is more efficient and productive to train new pilots or to continue paying for call-backs.

In the case of productivity payments, pilots receive these for assignments that fall within their normal working schedule but exceed the

number of assignments that has been established as the norm for each pilot each year. Consequently, increases in traffic volumes directly affect the payments the LPA makes to pilots in districts 1.1 and 1 and can have an impact on the LPA's financial position. In such a situation, it is not obvious how these productivity payments benefit users of the service. The Panel asserts that this is a matter for negotiations and must not be ignored.[17]

With respect to the Fraser River cost issue, the Panel notes that all affected parties are currently considering this matter. The Panel expects that the PPA will resolve the issue in a timely manner, with the co-operation of the parties.

Panel Recommendation No. 16

The Panel recommends that the authorities, in partnership with pilots and all interested parties with a legitimate interest in pilotage, regularly examine all aspects of their operations and that the authorities report to the Minister of Transport, in their annual reports, specific steps they have taken to improve efficiencies and further reduce costs.

The Panel recommends that the PPA be required to report to the Minister on the outcome of its review of pilotage options for the Fraser River with a schedule for implementing the selected option.

Structure of the Board of Directors

Background

The *Pilotage Act* allows the Governor in Council to appoint a chairman and allows the Minister to appoint six other members of each authority's Board of Directors. While the chairman is appointed at pleasure, the members are appointed for a term not exceeding three years.

There are no other provisions, either in the legislation or in the regulations, concerning the composition of an authority's Board of Directors.

It has been common practice for the Minister of Transport to ask shipping companies and pilots to propose candidates from their ranks for appointment to a Board of Directors. The Minister traditionally appoints two members from pilot groups, two from shipping companies and two representing the public interest.

Issues

The CSA and some shipper groups are concerned about the structure of these boards of directors. They believe that the current board structure is ineffective and delays decision making. They contend that some members may be compelled to act as representatives of the interests from which they were chosen rather than in the interests of the authority. The CSA recognizes that some boards are more effective

17 The Panel was advised that productivity payments are currently the subject of negotiations between the LPA and Districts 1 and 1.1 pilots.

than others and points to the LPA as the most problematic authority. It is also concerned that certain members of the LPA board may resist any changes recommended by the Panel and adopted by the Minister. As a result, changes may be delayed or, worse, may not materialize at all under the current structure.

The CSA is calling for national standards and suggests that authorities' boards be modified to reflect a structure similar to that of the boards of port authorities provided for in the *Canada Marine Act*. In the case of port authorities, specific interest groups appoint directors, but an individual may not be a director, officer or employee of that interest group. According to the CSA, this provides for more "arms length" and professional boards, resulting in more transparent and objective decision making. The Canadian Chamber of Maritime Commerce and the Fraser River Port Authority support the CSA recommendation.

Foreign shipowners, pilots and most authorities are convinced that the current structure functions well and should not be modified. These parties believe there is the need for "hands-on" boards that have members with direct pilotage and shipping expertise and members who represent the public interest. They argue that such expertise is crucial to the decision-making process.

Analysis

The Panel recognizes that the current board structure may adversely affect the decision-making process and that the potential for conflict of interest exists. At the same time, however, the Panel recognizes that the current structure of authorities' boards of directors functions effectively in most regions. In addition, the Panel notes that the authorities' board members are subject to the federal government's conflict of interest guidelines.

The Panel notes that neither the *Pilotage Act* nor the General Pilotage Regulations specify the composition of boards of directors, so the Minister has complete latitude to select candidates. This means that it is not necessary to have two members from pilot groups, two shipowners' representatives and two public interest representatives if that make-up does not function well in a specific region. Consequently, the panel finds no reason to recommend an amendment to an Act that already permits such flexibility in the appointment process.

Panel Recommendation No. 17

The Panel recommends that no changes be made to the* Pilotage Act *in respect of the composition of the boards of directors.

Consultation

Issue

Throughout the review, participants observed that pilotage authorities do not consult frequently enough and do not communicate the outcome of consultations consistently. Canadian and foreign shipowners say certain authorities seem to make an effort to create and maintain some level of discussion with users; however,

these discussions usually centre on tariff matters. Users believe that consultation is necessary to ensure that authorities fully understand users' positions on issues and their potential impact when making decisions.

Shipper groups regret that they are not consulted and believe their views and concerns should be considered since shippers ultimately pay for services.

Authorities agree that communication with users is important and are committed to broadening the scope of their consultations to include all users of their services. Most interested parties acknowledge that consultation had improved during the review process and are encouraged by this development. They raised doubts, however, about the extent of future consultations after the completion of the review.

Analysis

Most authorities have recognized the value of consultation in recent years and have improved the process. Authorities usually consult extensively on tariff-related matters, since they want to gain acceptance of their proposed tariff to avoid objections leading to an investigation of the tariff proposal by the Agency.

The Panel considers consultation by authorities an obligation that flows from the fact that pilotage service is provided through a regulated monopoly. Therefore, authorities should extend consultation to matters beyond tariff action, such as financial, operational and planning matters that will affect interested parties. The Panel also believes a more systematic approach to consultation is needed and that the authorities should be accountable for ensuring more regular dialogue.

Panel Recommendation No. 18

The Panel recommends that pilotage authorities be required to hold regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties.

The Panel recommends that pilotage authorities be required to report on their plans for consultations and the implementation of those plans in their annual report to Parliament.

Accountability

The Panel identified two separate matters as concerns under the general subject of accountability. These were:

- the reporting of incidents with ships under the control of a pilot; and
- the lack of a structured approach for handling complaints.

Reporting of Incidents

Issue

In the PPA region, some shipping companies are dissatisfied that the PPA and pilots do not always respond to requests for information on minor incidents in a timely fashion. They argue that information on minor incidents would help prevent other incidents. They note that while the Transportation Safety Board investigates major incidents and distributes the reports to the parties involved, minor incidents are

investigated internally and the PPA or the pilots hold the information. The shipping companies claim that pilots are reluctant to provide their information or to comment due to liability and legal considerations. They are also concerned about the extent of remedial action taken by the PPA and believe that prescribed sanctions against pilots under the *Pilotage Act* are, at times, insufficient.

Pilots note that while the Transportation Safety Board is investigating an incident, they are unable to respond to industry requests for information related to that incident for legal reasons. With respect to prescribed sanctions, pilots explain that, while the *Pilotage Act* limits their liability to $1,000, the *Canada Shipping Act* permits penalties ranging from $50,000 to $200,000, depending on the offence, and certain offences can result in five years' imprisonment.

Pilots favour an increased exchange of information to enhance safety and reduce the possibility of similar incidents. B.C. Coast pilots have created an internal information bulletin on incidents that is currently distributed to all pilots. The bulletin is designed to keep pilots informed so that they can benefit from the experience and take whatever action is required to avoid a similar incident. The pilots also expect to release this bulletin to the PPA and are considering wider dissemination.

Analysis

The Panel recognizes that liability issues arising from accidents and incidents tend to constrain pilots and authorities from more open exchanges of information. The Panel, however, believes sharing information is necessary to reduce the risk of recurrence of similar incidents. The IMO Code specifically recognizes the value of sharing information; it states that the objective of any marine casualty investigation is to prevent similar casualties in the future. It explains that by introducing a common approach to marine casualty investigations and reporting, the international maritime community may become better informed about the factors that cause, or contribute to, marine casualties. Participants discussed the issue at length during the consultations and agreed that a more open exchange of information on incidents would benefit everyone.

Panel Recommendation No. 19

The Panel recommends that authorities, pilots and the shipping industry establish a system for the early release of practical information about minor incidents.

Complaints

Issue

The shipping industry in all regions is concerned about the lack of a structured approach for handling complaints about pilotage services that are not related to tariff increases or regulatory changes, such as complaints about operational matters or pilot performance. The consensus is that the authorities do not always provide information about the way they respond to a complaint.

Canadian shipowners are calling for the formalization of the complaint process, including the creation of national standards.

The authorities believe that, although they use an informal process, they generally handle complaints as quickly as possible and to the satisfaction of most parties.

Analysis

It is unclear from the consultations whether this problem is frequent or widespread; however, to the extent that this problem is present, the Panel fails to understand why any complaint filed with an authority would not be resolved. As a monopoly service provider, authorities have a responsibility to users to ensure that parties have some degree of certainty that authorities will examine an issue and make the outcome known.

Panel Recommendation No. 20

The Panel recommends that the pilotage authorities establish a structured methodology for handling complaints that ensures that the complainant receives timely feedback about the outcome or the action taken.

Implementing *the* Recommendations

The Panel has included specific time frames for implementing those recommendations where timing appeared critical. The absence of specific time frames for other recommendations should not be taken as an indication that the recommendation is less important. Rather, this recognizes that, while parties should make every effort to implement these recommendations quickly, the priorities may vary from authority to authority. It also recognizes that the responsibility for allocating resources rests with the authorities and that they are in a better position to determine their priorities.

While recognizing the pilotage authorities' responsibility, the Panel is of the view that the interested parties have a role to play in the implementation process, in that they will be directly affected by the measures undertaken by the pilotage authorities pursuant to the recommendations.

Consequently, the Panel believes that each authority should, after consultation with the interested parties, produce a plan that sets out its priorities and time frame for implementing these recommendations.

Panel Recommendation No. 21

The Panel recommends that each authority be required to submit, within six months of the tabling of the report, and following consultations with the interested parties, a plan to the Minister of Transport setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all the recommendations contained in this report that do not have a specific time frame.

Postscript

During recent decades, pilotage services in Canada have been the subject of many exhaustive reports and reviews. At the national meeting in June 1999, a consensus emerged that the time for change had arrived. Parties generally agreed that changes along the lines suggested by the Panel seemed appropriate. However, parties questioned how these recommendations would be implemented and monitored.

Participants recognized that action on the Panel's recommendations would come about through ministerial directives or legislative and regulatory change. However, they remained concerned about who would monitor the implementation process to ensure full compliance, and how.

The Panel leaves the matter of future monitoring unresolved, but it does wish to inform the Minister of the parties' belief that some means are needed to follow up on all recommendations that are formally adopted. At the moment, the parties exhibit an encouraging spirit of cooperation and willingness to change, as demanded by the current situation. The Panel believes that active monitoring could maintain this momentum.

Appendix I

Ms. Marian L. Robson
Chairman
Canadian Transportation Agency
Ottawa, Ontario
K1A 0N9

Dear Ms. Robson,

Now that the *Canada Marine Act (CMA)* has received Royal Assent, we have commenced the challenging process of implementing the provisions of this law which we hope will ensure the continued competitiveness of Canada's marine sector.

One area which has received considerable attention is the pilotage sector. Canada's pilotage regime was widely debated in the various fora leading up to the introduction of the Act resulting in numerous changes to the *Pilotage Act* being included in Part 7 of the legislation. While the changes to the law have introduced many progressive changes, the government acknowledged that there were still some outstanding issues which merited further study. Consequently, Section 157 of the *CMA* contains a provision which amends the *Pilotage Act* as follows:

> 53. (1) The Minister shall, in consultation with each Authority, its users and other persons affected, at the latest one year after the coming into force of this section, review the pilot certification process for masters and officers, training and licensing requirements for pilots, compulsory pilotage area designations, dispute resolution mechanisms and the measures taken in respect of financial self-sufficiency and cost reduction, and prepare a report of the findings.
>
> (2) The Minister shall have a copy of each report laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the Minister prepares it.

I would like to request that the Agency undertake this Pilotage Review on my behalf in accordance with the attached Terms of Reference. I feel that the Agency's independence from the Department, the fact that you have an administration in place which is familiar with pilotage issues and your experience in conducting public hearings and consultations, make the Agency a logical choice to provide an impartial, unbiased assessment of the issues at hand.

It is our intention to bring into force Part 7 and consequential amendments of the *CMA* on October 1, 1998. In order to allow enough time for me to prepare a report of your findings for Parliament, I would ask that the results of the Review be submitted to me no later than September 1, 1999.

While the Agency will be free to undertake the Review as it deems appropriate, I would appreciate if an administrative liaison could be established with my Department to provide ongoing updates with respect to the progress and conduct of the Review. Our Director of Certification and Pilotage, Mr. Gerard McDonald, will be the contact in this regard.

I thank you for taking on this challenge and look forward to hearing of your deliberations on these important issues.

Yours sincerely,

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.

Attachments

Ministerial Review of Outstanding Pilotage Issues
Terms of Reference

1. Background

Marine pilotage in Canada has been a matter of vigorous debate at various times over the past eighty years. These debates have sparked many inquiries, including six Royal Commissions, the most recent of which (the "Bernier" Commission) lasted nine years and led to the adoption in 1972 of the present *Pilotage Act*.

In May 1995, the House of Commons Standing Committee on Transport (SCOT) released a report on the marine sector, in which it expressed concern that organized pilotage was taking too big a share of marine sector resources and proposed a new pilotage regime.

The Standing Committee proposals were debated in a number of fora over the following months. These discussions revealed that a majority in the marine community felt that sufficient improvements could be achieved within the existing pilotage structure.

Taking these views into consideration, four key issues still had to be addressed:

- The extent of waters now included as compulsory pilotage areas, and the designation mechanism;
- The qualifications for a pilot licence or certificate, and the basis for granting exemptions and waivers;
- Improvements to the mechanism for setting pilotage rates; and
- The users' requirement to reduce pilotage costs.

Four regional working groups and a National Task Force on Marine Pilotage Policy were put in place, representing a wide cross-section of the shipping industry and shippers.

The Task Force endorsed the view that pilotage services should continue to be organized as four regional Pilotage Authorities. The Task Force also proposed several changes to the *Pilotage Act* which aimed to improve the efficiency and financial stability of the four Authorities. In addition, all Authorities committed to follow up on outstanding issues such as:

- further cost-reduction measures;
- the examination of specific local issues in such operations as those at the Port of Prince Rupert and on the Fraser River; and
- the signing of agreements with their pilot groups on an appropriate dispute resolution clause.

In order to ensure that outstanding issues were resolved, the government further proposed to reassess the pilotage regime by December 31, 1998.

The *Canada Marine Act (CMA)* was originally tabled in the House of Commons on June 10, 1996 and was subsequently referred to SCOT for review. The Standing Committee, in its report to Parliament, felt there was a need to address the pilotage issues in a more expeditious manner and suggested moving the Review forward by one year. Bill C-44 had not yet passed in the Senate before Parliament was dissolved on April 27, 1997.

The *CMA* was re-introduced as Bill C-9 on October 2, 1997. Because time had overtaken the revised deadlines for the Review, SCOT, in its re-examination of the Bill, suggested that the Review be completed within one year of the coming into force of the pilotage section (Part 7) of the Act.

Consequently, Section 157 of the *CMA* contains a provision to amend the *Pilotage Act* by adding a requirement for the Minister to further review the pilotage system which reads as follows:

> 53. (1) The Minister shall, in consultation with each Authority, its users and other persons affected, at the latest one year after the coming into force of this section, review the pilot certification process for masters and officers, training and licensing requirements for pilots, compulsory pilotage area designations, dispute resolution mechanisms and the measures taken in respect of financial self-sufficiency and cost reduction, and prepare a report of the findings.
>
> (2) The Minister shall have a copy of each report laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the Minister prepares it.

2. Review Objective

To conduct a forward-looking review of the marine pilotage system and to develop recommendations to ensure Canada has an efficient, viable, and safe pilotage system to meet the ongoing and long-term expectations and demands of all users.

The recommendations will reflect, as much as possible, a high degree of consensus amongst system stakeholders.

3. Scope

The parameters set forth in the legislation are fairly precise as to what issues are to be reviewed. Specifically, there are five distinct subject areas which must be covered:

- pilot certification process for masters and officers;
- training and licensing requirements for pilots;
- compulsory pilotage area designations;
- dispute resolution mechanisms; and
- measures taken in respect of financial self-sufficiency and cost reduction.

The Review itself will encompass three broad elements: research, consultation and formulation of recommendations. In respect of item 4, the Review by the Agency would only relate to mechanisms for resolving disputes about contracts for pilotage services.

The research phase of the Review will be broken down into four component studies

which mirror the issues noted above (items 1 and 2, because of their similar subject areas will be dealt with as one comprehensive study). These studies will describe the current situation, identify deficiencies, as highlighted by appropriate stakeholders, and formulate possible solutions or recommendations for consideration by both government and industry.

Consultation will be done on an ongoing basis with appropriate stakeholders, however, two national meetings of interested parties will be convened. The first will be held at the commencement of the Review with the goal being to solicit stakeholder views on the conduct and emphasis of the Review. The second national meeting will be held once the component studies have been completed to debate overall study recommendations and conclusions.

In developing recommendations, a full assessment of the impact of such recommendations on all components of the pilotage system, including system stakeholders, will be made.

4. Recommendations and Timing

A final report will be prepared and submitted to the Minister which will report in the following manner:

i) recommendations on issues or subject matter where there is a high degree of consensus on solutions;
ii) issues or subject matter where a high degree of consensus was not achieved;
iii) stakeholder recommendations on issues or subject matter in ii) above;
iv) author recommendations on issues or subject matter in ii) above.

A final report will be submitted to the Minister of Transport within eleven months of the coming into force of Part 7 of the *Canada Marine Act*.

Appendix II

Interested Parties

Individuals and organizations who demonstrated an interest in the Review.

Mr. André Roberge
Agences Océaniques du Bas Saint-Laurent ltée

Mr. Brian Saunderson
Agricore Cooperative Ltd.

Ms. Rita Ellis
Alberta Pool

Mr. Gary Rosko
Alberta Transportation and Utilities

Mr. Rod Thompson
Alberta Transportation and Utilities

Captain James Pound
Algoma Central Corporation

Captain Harry S. Waugh
Algoma Tankers Ltd.

Mr. Paul Nykanen
Alliance of Manufacturers and Exporters Canada

Ms. Anne Castonguay-Soucie
Atlantic Pilotage Authority

Captain Don MacAlpine
Atlantic Pilotage Authority

Mr. Peter MacArthur
Atlantic Pilotage Authority

Captain R. Anthony McGuinness
Atlantic Pilotage Authority

Ms. Elizabeth Beale
Atlantic Provinces Economic Council

Ms. Mona Savoie
Atlantic Provinces Transportation Commission

Mr. Peter Vuillemot
Atlantic Provinces Transportation Commission

Mr. Ron Clark
Atlantic Towing Limited

Mr. Rio St. Amand
Atlantic Towing Limited

Captain D. Blanchor
Avenor Maritime Inc.

Mr. Michel Broad
B & K Shipping Ltd.

Mr. Michel Guimond, M.P., Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans
Bloc Québécois Transport Critic

Mr. Paul Devries
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Captain Gerry Farley
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Captain Finn Hoyrup
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Captain Jim McPherson
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Captain Bob Kitching
British Columbia Institute of Technology

Mr. R.V. Wilds
British Columbia Maritime Employers Association

Mr. Gary Farrell
Canada Maritime Agencies Ltd.

Ms. Norma Rose
Canada Maritime Agencies Ltd.

Mr. David Scratch
Canada–Nova Scotia Offshore Petroleum Board

Captain Gordon (Kip) Hacquoil
Canada Steamship Lines

Mr. Raymond Johnston
Canada Steamship Lines

Mr. Kirk Jones
Canada Steamship Lines

Mr. Wayne Morrison
Canada Steamship Lines

Captain John Pace
Canada Steamship Lines

Mr. Pierre Alvarez
Canadian Association of Petroleum Producers

Mr. David Goffin
Canadian Chemical Producers' Association

Mr. Neil Stephens
Canadian Coast Guard, Fisheries and Oceans

Mr. Roger Larson
Canadian Fertilizer Institute

Ms. Lisa MacGillivray
Canadian Industrial Transportation Association

Mr. Richard Vézina
Canadian Marine Officers' Union

Captain Serge Arcand
Canadian Marine Pilots' Association

Captain Gérard Belley
Canadian Marine Pilots' Association

Captain Alex MacIntyre
Canadian Marine Pilots' Association

Captain Michel Pouliot
Canadian Marine Pilots' Association

Captain Wayne Whyte
Canadian Marine Pilots' Association

Mr. Lawrence Dempsey
Canadian Merchant Service Guild

Captain Maury Sjoquist
Canadian Merchant Service Guild

Mr. Robert J. Broeska
Canadian Oilseed Processors Association

Mr. Pierre Caron
Canadian Pulp and Paper Association

Mr. David Church
Canadian Pulp and Paper Association

Mr. Guy Genois
Canadian Salt Limited

Captain Réjean Lanteigne
Canadian Shipowners Association

Mr. Donald Morrison
Canadian Shipowners Association

Mr. Blaine Higgs
Canaport Limited

Mr. Brian Knight
Canfor Wood Products Marketing

Mr. Rod MacDonald
Cape Breton Development Corporation

Captain Terry R. Pittman
Cape Breton Pilot Group

Captain John Stewart
Cast North America Inc.

Mr. Jim Campbell
Chamber of Maritime Commerce

Mr. Douglas Smith
Chamber of Maritime Commerce

Mr. Ron Cartwright
Chamber of Shipping of British Columbia

Mr. Brock Chrystal
Chamber of Shipping of British Columbia

M. Ton Plateel
Chamber of Shipping of British Columbia

Mr. Anthony G. Roper
Chamber of Shipping of British Columbia

Mr. J. Brian Zak
Coast Forest & Lumber Association

Mr. Guy Dufresne
Compagnie Minière Québec Cartier

Captain David Carter
Company of Master Mariners of Canada (The)

Captain John Daniels
Company of Master Mariners of Canada (The)

Captain Alan Knight
Company of Master Mariners of Canada (The)

Captain Wilson Stuart
Company of Master Mariners of Canada (The)

Mr. Don Fitzpatrick
Comtug Limited

Mr. David Thompson
Conservation Council of New Brunswick

Mr. Jean Lapointe
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Captain Guy Marmen
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Captain Louis Rhéaume
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Captain Gilles Harvey
Corporation des pilotes du port de Montréal

Captain Raymond Jourdain
Corporation des pilotes du port de Montréal

Captain Fidèle Tremblay
Corporation des pilotes du port de Montréal

Captain Guy Daoust
Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central

Captain Jacquelin Hardy
Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central

Captain Pierre Boucher
Corporation of Professional Great Lakes Pilots

Captain Michael Pratt
Corporation of Professional Great Lakes Pilots

Captain Charles W. Tully
Corporation of Professional Great Lakes Pilots

Mr. Ron MacDonald
Council of Forest Industries

Mr. Kim Graybiel
Department of Highways and Transportation
Saskatchewan

Ms. Nancy Belding
Department of Transportation
New Brunswick

Mr. Gord Tufts
Department of Transportation and
Public Works
Prince Edward Island

Ms. Sherry Appleby
Department of Works, Services and
Transportation
Newfoundland and Labrador

Mr. Doug Shea
Department of Works, Services and
Transportation
Newfoundland and Labrador

Mr. Ernest Beaupertuis
Enerchem Transport Inc.

Mr. Eric Hodgson
Esso Petroleum Canada (East) (Imperial Oil)

Mr. Gordon Smith
F.K. Warren Limited

Mr. Paul Gourdeau
Fednav International Ltd.

Mr. David Grieve
Fednav International Ltd.

Mr. Peter Matthews
Fisheries Council of British Columbia

Captain Ted King
Fraser River Pilots' Association

Captain Allen Domaas
Fraser River Port Authority

Mr. Barry Heselgrave
Fraser Surrey Docks Ltd.

Mr. Gregory Thompson
Fundy North Fishermen's Association

Ms. Nicole Boudrau
Fundy Shipping Inc.

Mr. Kim Laing
Furncan Marine Limited

Captain Stephen Brown
Gearbulk Shipping Canada Ltd.

Captain Robert Leanord Goodfellow
Goodfellow Shipping Agency Limited

Mr. Dick Armstrong
Great Lakes Pilotage Authority Ltd.

Mr. Brian Ducharme
Great Lakes Pilotage Authority Ltd.

Mr. Robert Lemire
Great Lakes Pilotage Authority Ltd.

Mr. Louis-Marie Beaulieu
Groupe Desgagnés Inc.

Captain Rosaire Desgagnés
Groupe Desgagnés Inc.

Mr. Jacques Tanguay
Le Groupe Océan Inc.

Mr. Wade Elliott
Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Mr. Donald Jeans
Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Captain Allan Stockdale
Halifax Pilot Group

Ms. Cheryl Bidgood
Halifax Port Authority

Captain Randall Sherman
Halifax Port Authority

Mr. Robert Hennessy
Hamilton Harbour Commissioners

Mr. Nath Cooper
Harvey CSM Offshore Services Ltd.

Mr. Len Cughlan
Hibernia Management & Development Co. Ltd.

Mr. Ross Matthews
Imperial Oil Limited

Mr. Raymond Giguère
Institut maritime du Québec

Mr. Robert B. Pelletier
Institut maritime du Québec

Mr. Robert Youden
Irving Transportation Services

Mr. Gerry N. Skura
James Richardson International

Captain Richard Goddard
Kent Line Limited

Captain Clément Deschênes
Laurentian Pilotage Authority

Mr. Guy Major
Laurentian Pilotage Authority

Mr. Yvon Martel
Laurentian Pilotage Authority

Mr. Jean-Claude Michaud
Laurentian Pilotage Authority

Mr. Denis Pouliot
Laurentian Pilotage Authority

Mr. A. Taschereau
Laurentian Pilotage Authority

Mrs. Suzanne Paquin
Logistec Navigation Inc.

Mr. Tom Stevens
MacMillan Bloedel Limited

Mr. Jim H. Peachey
Marine Safety Agency

Ms. Jane Madsen
Maritime Canada Shipping Services Ltd.

Mr. Garth McKeil
McKeil Marine Limited

Mr. John Connors
Memorial University of Newfoundland
Fisheries and Marine Institute

Dr. Jacek Pawlowski
Memorial University of Newfoundland
Fisheries and Marine Institute

Mr. Gilles Desgagnés
Ministère des Transports du Québec

Mr. Michel Dignard
Ministère des Transports du Québec

The Honourable Dave Keenan, MLA
Ministry of Community and Transportation Services
Yukon

The Honourable Glen Findlay, MLA
Ministry of Highways and Transportation
Manitoba

Mr. Doug Howard
Ministry of Transportation
Northwest Territories

The Honourable Vince Steen, MLA
Ministry of Transportation
Northwest Territories

The Honourable Tony Clement, MPP
Ministry of Transportation
Ontario

Mr. Peter Dudka
Ministry of Transportation
Ontario

Mr. Rod Taylor
Ministry of Transportation
Ontario

The Honourable Harry S. Lali, MLA
Ministry of Transportation and Highways
British Columbia

Mr. Nicholas Vincent
Ministry of Transportation and Highways
British Columbia

Mr. C.B. Huskilson
Ministry of Transportation and Public Works
Nova Scotia

Mr. Charlie Mackenzie
Ministry of Transportation and Public Works
Nova Scotia

Mr. Don Stonehouse
Ministry of Transportation and Public Works
Nova Scotia

Mr. Daryl Black
Miramichi Regional Development Corporation

Captain Jean-Luc Bédard
Montréal Port Authority

Mr. Kirk Tyler
Montship Inc.

Mr. Robert J. Paterson
N.M. Paterson and Sons Ltd.

Mr. Bill Mills
Nanaimo Port Authority

Mr. Kevin Obermeyer
Nanaimo Port Authority

Mr. Toni Nardi
Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.

Mr. John Wilcox
Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.

Mrs. Ruth Graham
Newfoundland Ocean Industries Association

Captain Sidney J. Hynes
Newfoundland Transshipment Limited

Mr. Harvey J. Mott
Newfoundland Transshipment Limited

Mr. Graham Allen
Noranda Inc.

Mr. Jerry Stacey
North Atlantic Refinery Limited

Mr. George W. Colquhan
North Fraser Port Authority

Mr. John Cox
North West CruiseShip Association

Mr. Cees Deelstra
North West CruiseShip Association

Mr. John Hansen
North West CruiseShip Association

Mr. Lars Ljoen
North West CruiseShip Association

Mr. Derrick Briggs
Northern Transportation Company Ltd.

Mr. C.W. Clement
Northern Transportation Company Ltd.

Mr. Terry J.A. Park
Nova Chemicals Ltd.

Mr. Erle G. Barrett
Océanex (1997) Inc.

Mr. Gilles Champagne
Océanex (1997) Inc.

Mr. Yvon Dufour
Océanex (1997) Inc.

Captain Michel Duplin
Océanex (1997) Inc.

Mr. Michel Parent
Océanex (1997) Inc.

Ms. Johanne Gauthier
Ogilvy Renault

Mr. Robert Bremner
OOCL Canada inc.

Mr. Bruce Chadwick
Pacific Pilotage Authority

Mr. Maurice Fellis
Pacific Pilotage Authority

Captain Robin Heath
Pacific Pilotage Authority

Mr. Dennis McLennan
Pacific Pilotage Authority

Captain Glenn Lawrence
Pilot's Corporation Lake Ontario and Harbours

Captain Richard Winnel
Pilot's Corporation Lake Ontario and Harbours

Mr. David Hart
Point Tupper Marine Services Ltd.

Mr. Dennis White
Port Alberni Port Authority

Mr. Guy Desgagnés
Port of Belledune

Captain Wynford Goodman
Port of Belledune

Mr. J. Pearson
Prairie Pools Inc.

Mr. Ivan Noonan
Prince Edward Island Potato Board

Mr. Jeff Burghardt
Prince Rupert Grain Ltd.

Mr. Don Krusel
Prince Rupert Port Authority

Ms. Rhoda Witherly
Prince Rupert Port Authority

Mr. Dave Woodman
Prince Rupert Port Authority

Mr. George De Santi
QIT-Fer et Titane

Mr. W. Stanley Webber
Quay Cruise Agencies

Mr. Alexis Ségal
Québec Port Authority

Mr. Lee Morrison, M.P.
Cypress Hills–Grasslands
Reform Party Transport Critic

Mr. Brian Ritchie
Rigel Shipping Canada Inc.

Captain Pierre LeClaire
River and Seaway Pilots Corporation

Mr. Peter Fagan
Riverside Forest Products Limited

Mr. Wayne Cammell
Rivtow Marine Ltd.

Mr. Michael Milner
Robert Reford Inc.

Mr. Steven Cutler
Saga Forest Carriers International Ltd.

Mrs. G. Collard
Saguenay Port Authority

Captain R.A. Pennington
Saint John Pilot Group

Captain Peter Turner
Saint John Port Authority

Captain Nelson Pittman
St. John's Pilot Group

Captain Henry Flight
St. John's Port Authority

Ms. Nicole Trépanier
St. Lawrence Shipoperators Association

Mr. Leroy Larsen
Saskatchewan Wheat Pool

Captain Torben Hestbaek
Seabase Limited

Mr. Paul Locke
Seabase Limited

Captain William F. Morgan
Seabase Limited

Mr. Roman Gralewicz
Seafarers' International Union of Canada

Mr. John Barker
Seaspan International Limited

Mr. Brian McAdam
Seaway Bulk Carriers

Mr. Wayne A. Smith
Seaway Self Unloaders

Mr. Chris Hall
Secunda Marine Services Limited

Captain John Hughes
Secunda Marine Services Limited

Mr. Fred Smithers
Secunda Marine Services Limited

Mr. Valmont Bourgeois
Sept-Îles Port Authority

Captain Maarten Buth
Shell Canada Products Ltd.

Mr. Al Hamilton
Sifto Salt

Mr. Jim Powell
Skeena Cellulose Inc.

Mr. Claude Mailloux
SODES

Mr. Peter Baumgartl
Stelco Inc.

Mr. Bill MacInnis
Stora Port Hawkesbury

Mr. John Francis
Strait Crossing Bridge Ltd.

Mr. Ross Gilmour
Strait Crossing Bridge Ltd.

Mr. John Myers
Sultran Ltd.

Mr. Yorke Barrington
Sydney Steel Corporation

Mr. M. Fournier
The St. Lawrence Seaway Authority

Mr. Pierre Cécile
The St. Lawrence Seaway Management Corporation

Mr. André Landry
The St. Lawrence Seaway Management Corporation

Captain Ivan Lantz
The Shipping Federation of Canada

Captain Frank Nicol
The Shipping Federation of Canada

Ms. Sonia Simard
The Shipping Federation of Canada

Ms. Rebecca Johnson
Thunder Bay Chamber of Commerce

Mr. Dennis E. Johnson
Thunder Bay Port Authority

Mr. Paul Kennedy
Thunder Bay Port Authority

Mr. Michael Doran
Toronto Port Authority

Mr. Gerard McDonald
Transport Canada

Captain Harvey Wade
Transport Canada

Mr. Robert Masson
Trois-Rivières Port Authority

Captain Ross Armstrong
ULS Corporation

Captain Walter Davis
ULS Corporation

Mr. Louis Forget
Ultramar

Mr. John Radosevic
United Fishermen and Allied Workers' Union

Mr. Trevor Heaver
University of British Columbia

Mr. Louis Drolet
Upper Lakes Group Inc.

Captain John Greenway
Upper Lakes Group Inc.

Mr. Chris Badger
Vancouver Port Authority

Mr. Michael Cormier
Vancouver Port Authority

Captain Norman C. Stark
Vancouver Port Authority

Mr. Tom E. Culham
Weldwood of Canada Limited

Mr. Keith Manifold
West Fraser Timber Ltd.

Mr. Dave Morris
Westward Shipping Ltd.

Mr. K.H. Bjorndal
Weyerhaeuser Canada Ltd.

Mr. David Cree
Windsor Port Authority

Consultants

Captain Claude L. Ball

Captain David Batchelor

Mr. Pierre Blouin

Mr. Pelino Colaiacovo

Mr. Jim Everson

Mr. Robert G. Friend

Mr. David K. Gardiner

Mr. Philippe I. Georges

Mr. T. Norman Hall

Captain Guy LaHaye

Captain A.D. Latter

Mr. Yvon Matte

Captain Angus McDonald

Mr. Neil McNeil

Mr. Dusty Miller

Captain Robert C. Milne

Mr. Bruce Murdock

Mr. Jim Roche

Mr. Mario St-Pierre

Mr. Tom Sellers

Mr. Johnathan Seymour

Mr. Louis A. Toupin

Mr. J.P. Turcotte

Appendix III

Written Submissions

Agences Océaniques du Bas Saint-Laurent ltée, June 23, 1999
Agricore National Affairs, January 27, 1999
Alberta Minister of Infrastructure, August 5, 1999
Atlantic Pilotage Authority, May 17, 1999

Batchelor Marine Consulting Services Inc., September 30, 1998
Bloc Québécois, July 9, 1999
British Columbia Coast Pilots Ltd., October 28, 1998
British Columbia Coast Pilots Ltd., June 2, 1999
British Columbia Maritime Employers Association, October 27, 1998

Canadian Marine Pilots' Association, September 25, 1998
Canadian Marine Pilots' Association, February 12, 1999
Canadian Marine Pilots' Association, February 24, 1999
Canadian Marine Pilots' Association, May 3, 1999
Canadian Marine Pilots' Association, May 27, 1999
Canadian Marine Pilots' Association, June 30, 1999
Canadian Petroleum Products Institute, June 8, 1999
Canadian Pulp and Paper Association, September 23, 1998
Canadian Shipowners Association, September 28, 1998
Canadian Shipowners Association, December 2, 1998
Canadian Shipowners Association, April 12, 1999
Canadian Shipowners Association, May 7, 1999
Canadian Shipowners Association, June 3, 1999
Canadian Shipowners Association, June 4, 1999
Canadian Shipowners Association, June 30, 1999
Canaport Limited, September 29, 1998
Canaport Limited, May 19, 1999
Chamber of Maritime Commerce, December 22, 1998
Chamber of Maritime Commerce, January 4, 1999
Chamber of Maritime Commerce, June 11, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, July 9, 1998
Chamber of Shipping of British Columbia, February 15, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, February 23, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, May 13, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, June 16, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, June 30, 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, September 16, 1999
Company of Master Mariners of Canada (The), September 25, 1998
Conservation Council of New Brunswick, April 15, 1999
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, March 12, 1999

Department of Works, Services and Transportation, Newfoundland and Labrador, February 1, 1999

Fednav International Ltd., July 7, 1999
Fraser River Port Authority, January 7, 1999

Fraser River Port Authority, April 28, 1999
Fraser River Port Authority, June 18, 1999
Fraser Surrey Docks Ltd., November 19, 1998
Fundy North Fishermens' Association, April 29, 1999

Gallant, C.G., April 20, 1999
Gearbulk Shipping Canada Ltd., June 30, 1999
Great Lakes Pilotage Authority Ltd., June 16, 1999

Halifax Pilot Group, May 14, 1999

Irving Oil Limited, May 19, 1999
Irving Oil Limited, June 16, 1999

Kent Line Limited, June 8, 1999

Laurentian Pilotage Authority, October 5, 1998
Laurentian Pilotage Authority, November 2, 1998
Laurentian Pilotage Authority, January 18, 1999
Laurentian Pilotage Authority, May 5, 1999

Matte, Yvon, September 25, 1998
McCartney, Bill, March 22, 1999
McIntosh, Andrew, April 15, 1999
McKeil Marine Limited, September 9, 1998
McKeil Marine Limited, February 23, 1999
Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute, September 25, 1998
Ministry of Transportation and Highways, British Columbia, October 1, 1998
Ministry of Transportation, Ontario, October 7, 1998

Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd., November 17, 1998
New Brunswick Museum, May 31, 1999
Newfoundland Transshipment Limited, October 7, 1998
Northwest Corridor Development Corporation, March 11, 1999

Pacific Pilotage Authority, April 27, 1999
Pacific Pilotage Authority, June 29, 1999
Pacific Pilotage Authority, July 21, 1999
Prairie Pools Inc., September 15, 1998
Prince Rupert Grain Ltd., February 16, 1999
Prince Rupert Port Authority, January 15, 1999

Québec Port Authority, June 28, 1999

Saint John Port Authority, May 12, 1999
St. Lawrence Shipoperators Association Inc., June 21, 1999
Sheehan, Clark J., May 21, 1999
Strait Crossing Bridge Ltd., January 21, 1999

The St. Lawrence Seaway Authority, September 23, 1998
The St. Lawrence Seaway Management Corporation, October 6, 1998
The St. Lawrence Seaway Management Corporation, June 30, 1999
The Shipping Federation of Canada, September 25, 1998
The Shipping Federation of Canada, October 2, 1998
The Shipping Federation of Canada, December 23, 1998
The Shipping Federation of Canada, February 23, 1999
The Shipping Federation of Canada, June 21, 1999
The Shipping Federation of Canada, July 16, 1999
T. Norman Hall Group Inc., January 30, 1999

Ultramar, June 28, 1999
United Fishermen and Allied Workers' Union, December 2, 1998

Vancouver Port Authority, November 9, 1998

Appendix IV

List of Meetings

Regional Meetings

Laurentian Region

October 5, 1998	Individual meetings in Montréal, Québec with: • Laurentian Pilotage Authority • The Shipping Federation of Canada
October 6, 1998	Public meeting in Montréal, Québec
October 30, 1998	Individual meetings in Hull, Québec with: • Mr. Michel Guimond, MP, Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans and Bloc Québécois, Transport Critic • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central and LPA Employee Pilots of the Port of Montréal
February 2, 1999	Individual meetings in Montréal, Québec with: • Canadian Pulp and Paper Association • Canadian Ships Masters and Officers • Canadian Shipowners Association • The Shipping Federation of Canada • Chamber of Maritime Commerce • Laurentian Pilotage Authority • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central and LPA Employee Pilots of the Port of Montréal
February 3, 1999	Public meeting in Montréal, Québec
May 3, 1999	Individual meetings in Montréal, Québec with: • Institut maritime du Québec • Laurentian Pilotage Authority • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central and LPA Employee Pilots of the Port of Montréal • Canadian Shipowners Association
May 12, 1999	Individual meeting in Hull, Québec with: • Institut maritime du Québec
May 21, 1999	Individual meeting in Montréal, Québec with: • St. Lawrence Shipoperators Association Inc.

Great Lakes Region

October 7, 1998	Individual meetings in Hull, Québec with: • Great Lakes Pilotage Authority Ltd. • Government of Ontario • Canadian Shipowners Association
October 8, 1998	Public meeting in Hull, Québec
October 29, 1998	Individual meeting in Hull, Québec with: • GLPA Employee Pilots
February 24, 1999	Individual meetings in Hull, Québec with: • Canadian Shipowners Association • GLPA Employee Pilots • Chamber of Maritime Commerce • The Shipping Federation of Canada • Great Lakes Pilotage Authority Ltd.
February 25, 1999	Public meeting in Hull, Québec
May 7, 1999	Individual meetings in Hull, Québec with: • Great Lakes Pilotage Authority Ltd. • GLPA Employee Pilots • Canadian Shipowners Association • The Shipping Federation of Canada

Atlantic Region

October 20, 1998	Individual meetings in Halifax, Nova Scotia with: • Atlantic Pilotage Authority • APA Employee Pilots • New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia and Prince Edward Island provincial governments
October 21, 1998	Public meeting in Halifax, Nova Scotia
March 2, 1999	Individual meetings in Halifax, Nova Scotia with: • Halifax-Dartmouth Port Development Commission • APA Employee Pilots • Atlantic Pilotage Authority • Canaport Ltd. • Canadian Shipowners Association • The Shipping Federation of Canada
March 3, 1999	Public meeting in Halifax, Nova Scotia
May 6, 1999	Individual meetings in Halifax, Nova Scotia with: • Atlantic Pilotage Authority • APA Employee Pilots • Canadian Shipowners Association

Pacific Region

October 26, 1998	Individual meetings in Vancouver, British Columbia with: • Pacific Pilotage Authority • Fraser River Pilots' Association • Chamber of Shipping of British Columbia
October 27, 1998	Individual meetings in Vancouver, British Columbia with: • Saskatchewan, Alberta and British Columbia provincial governments
October 27, 1998	Public meeting in Vancouver, British Columbia
October 28, 1998	Individual meeting in Vancouver, British Columbia with: • British Columbia Coast Pilots Corporation Ltd.
February 16, 1999	Individual meetings in Vancouver, British Columbia with: • Skeena Cellulose Inc. • Chamber of Shipping of British Columbia • British Columbia Coast Pilots Corporation Ltd. • Prince Rupert Grain Ltd. • Pacific Pilotage Authority • Prince Rupert Port Authority • Fraser River Pilots' Association • David Batchelor
February 17, 1999	Public meeting in Vancouver, British Columbia
April 28, 1999	Individual meeting in Vancouver, British Columbia with: • Pacific Pilotage Authority
April 28, 1999	Public meeting in Vancouver, British Columbia

GENERAL MEETINGS

October 21, 1998	Meeting in Halifax, Nova Scotia with: • Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
January 18/19, 1999	First National Meeting in Ottawa, Ontario
April 20, 1999	Meeting in St. John's, Newfoundland • Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
June 9/10, 1999	Second National Meeting in Ottawa, Ontario

Appendix V

Participants at Meetings

Individuals and organizations who attended the regional and national meetings of the Review.

Graham Allen, Noranda Inc.
Sherry Appleby, Department of Works, Services and Transportation, Newfoundland and Labrador
Serge Arcand, Canadian Marine Pilots' Association
Dick Armstrong, Great Lakes Pilotage Authority Ltd.
Ross Armstrong, ULS Corporation

Chris Badger, Vancouver Port Authority
Serge Ball, Consultant
Erle G. Barrett, Océanex (1997) Inc.
David Batchelor, Consultant
Peter Baumgartl, Stelco
Nancy Belding, Department of Transportation, New Brunswick
Erin Bell, Canadian Industrial Transportation Association
Gérard Belley, Canadian Marine Pilots' Association
Rob Bergevin, Ministry of Transportation, Ontario
Cheryl Bidgood, Halifax Port Authority
Tor Bordevik, Star Shipping Limited
Pierre Boucher, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Valmont Bourgeois, Sept-Îles Port Authority
Robert Bremner, Montréal Port Authority
Michael Broad, B & K Shipping Ltd.
Stephen Brown, Chamber of Shipping of British Columbia
Jeff Burghardt, Prince Rupert Grain Ltd.
Bill Burnett, Fraser River Pilots' Association
Grahame Burton, Chamber of Shipping of British Columbia

Jim Campbell, Chamber of Maritime Commerce
Pierre Caron, Canadian Pulp and Paper Association
Frank Carosella, Fraser River Pilots' Association
David R. Carter, Company of Master Mariners of Canada (The)
Ron Cartwright, Chamber of Shipping of British Columbia
Anne Castonguay-Soucie, Atlantic Pilotage Authority
Pierre Cécile, The St. Lawrence Seaway Management Corporation
Bruce Chadwick, Pacific Pilotage Authority
Gilles Champagne, Océanex (1997) Inc.
Brock Chrystal, Chamber of Shipping of British Columbia
David Church, Canadian Pulp and Paper Association
Pelino Colaiacovo, Consultant
John Connors, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Michael Cormier, Vancouver Port Authority
John Cox, North West CruiseShip Association
Steven Cutler, Saga Forest Carriers International Ltd.

John Daniels, Company of Master Mariners of Canada (The)
Guy Daoust, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central
Cees Deelstra, North West CruiseShip Association
George De Santi, QIT-Fer et Titane
Clément Deschênes, Laurentian Pilotage Authoriy
Jacques Desgagnés, Transport Desgagnés Inc.
Rosaire Desgagnés, Groupe Desgagnés Inc.
Paul Devries, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Michel Dignard, Ministère des transports du Québec

Teny Dikranian, Transport Canada
Allen Domaas, Fraser River Port Authority
Louis Drolet, Upper Lakes Group Inc.
Brian Ducharme, Great Lakes Pilotage Authority Ltd.
Peter Dudka, Ministry of Transportation, Ontario
Guy Dufresne, Compagnie Minière Québec Cartier
Mike Duncan, Halifax Shipyard Limited
Michel Duplin, Océanex (1997) Inc.

Wade Elliott, Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Gerry Farley, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Gary Farrell, Canada Maritime Agencies Ltd.
Maurice Fellis, Pacific Pilotage Authority
Don Fitzpatrick, Comtug Limited
Henry Flight, St. John's Port Authority
Louis Forget, Ultramar Petroleum
John Francis, Strait Crossing Bridge Ltd.
Joseph-Marie Fraser, Algoma Central Marine
Robert G. Friend, Consultant

Patrick Gates, Kent Line Limited
Guy Genois, Canadian Salt Limited
Raymond Giguère, Institut maritime du Québec
Ross Gilmour, Strait Crossing Bridge Ltd.
Richard Goddard, Kent Line Limited
David Goffin, Canadian Chemical Producers' Association
Ray Goode, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Wynford Goodman, Port of Belledune
Paul Gourdeau, Fednav International Ltd.
Kim Graybiel, Department of Highways and Transportation, Saskatchewan
John Greenway, Upper Lakes Group Inc.
David Grieve, Fednav International Ltd.
Michel Guimond, M.P., Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans and Bloc Québécois Transport Critic

Gordon (Kip) Hacquoil, Canada Steamship Lines
Chris Hall, Secunda Marine Services Limited
Norman Hall, T. Norman Hall Group
Al Hamilton, Sifto Salt
John Hansen, Chamber of Shipping of British Columbia
Jacquelin Hardy, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central
David Hart, Point Tupper Marine Services Ltd.
Gilles Harvey, Corporation des pilotes du port de Montréal
Richard G. Harvey, Océanex (1997) Inc.
Robin Heath, Pacific Pilotage Authority
Torben Hestbaek, Maersk Technical Organization
Blaine Higgs, Canaport Ltd.
Eric Hodgson, Esso Petroleum Canada (East) (Imperial Oil)
Finn Hoyrup, British Columbia Coast Pilots Ltd.
John Hughes, Secunda Marine Services Limited
Gordon Huston, Vancouver Port Authority

David Jackson, Canadian Coast Guard, Fisheries and Oceans
Donald Jeans, Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Raymond Johnston, Canada Steamship Lines
Kirk Jones, Canada Steamship Lines
Raymond Jourdain, Corporation des pilotes du port de Montréal

Paul Kennedy, Thunder Bay Port Authority
Dennis Kooka, P & H Shipping
Alan Knight, Company of Master Mariners of Canada (The)
Don Krusel, Prince Rupert Port Authority

Guy LaHaye, Consultant
André Landry, The St. Lawrence Seaway Management Corporation
Réjean Lanteigne, Canadian Shipowners Association
Ivan Lantz, The Shipping Federation of Canada
Jean Lapointe, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Roger Larson, Canadian Fertilizer Institute
A.D. Latter, Consultant
Glenn Lawrence, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Pierre LeClaire, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Robert Lemire, Great Lakes Pilotage Authority Ltd.
Lars Ljoen, North West CruiseShip Association

Don MacAlpine, Atlantic Pilotage Authority
Peter MacArthur, Atlantic Pilotage Authority
Lisa MacGillivray, Canadian Industrial Transportation Association
Bill MacInnis, Stora Port Hawkesbury
Alex MacIntyre, Canadian Marine Pilots' Association
Charlie MacKenzie, Ministry of Transportation and Public Works, Nova Scotia
Claude Mailloux, SODES
Guy Major, Laurentian Pilotage Authority
Keith Manifold, West Fraser Timber Ltd.
Guy Marmen, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
Yvon Martel, Laurentian Pilotage Authority
William McClean, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Angus McDonald, Consultant
Gerard McDonald, Transport Canada
R. Anthony McGuinness, Atlantic Pilotage Authority
John McIntyre, Rigel Shipping Canada Inc.
Garth McKeil, McKeil Marine Limited
Dennis McLennan, Pacific Pilotage Authority
Neil McNeil, Consultant
Jim McPherson, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Jean-Claude Michaud, Laurentian Pilotage Authority
Michael Milner, Robert Reford Inc.
William F. Morgan, Seabase Limited
Dave Morris, Westward Shipping Ltd.
Donald Morrison, Canadian Shipowners Association
Wayne Morrison, Canada Steamship Lines

Harvey Mott, Newfoundland Transshipment Limited
Bruce Murdock, Consultant
Peter Murray, Fraser River Pilots' Association
John Myers, Sultran Ltd.

Toni Nardi, Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.
Frank Nicol, The Shipping Federation of Canada

Kevin Obermeyer, Nanaimo Port Authority
Christian Ouellet, Les Silos Port Cartier
Leslie O'Reilly, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute

John Pace, Canada Steamship Lines
Michel Parent, Océanex (1997) Inc.
Robert Paterson, N.M. Paterson and Sons Inc.
Jacek Pawlowski, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Robert B. Pelletier, Institut maritime du Québec
R.A. Pennington, St. John's Pilot Group
George Philippe, Consultant
Nelson Pittman, St. John's Pilot Group
Terry R. Pittman, Cape Breton Pilot Group
Michel Po liot, Canadian Marine Pilots' Association
James Pound, Algoma Central Corporation
Jim Powell, Skeena Cellulose Inc.
Michael Pratt, Corporation of Professional Great Lakes Piiots

Louis Rhéaume, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
Brian Ritchie, Rigel Shipping Canada Inc.
Jim Roche, Consultant
Anthony G. Roper, Chamber of Shipping of British Columbia
Gary Rosko, Alberta Transportation and Utilities
Patrice Ryan, GPC Canada

Rio St. Amand, Atlantic Towing Limited
Brian Saunderson, Agricore Cooperative Ltd.
Mona Savoie, Atlantic Provinces Transportation Commission

Alexis Ségal, Québec Port Authority
Tom Sellers, Consultant
Johnathan Seymour, Consultant
Doug Shea, Department of Works, Services and Transportation, Newfoundland and Labrador
Randall Sherman, Halifax Port Authority
Sonia Simard, The Shipping Federation of Canada
Maury Sjoquist, Canadian Merchant Service Guild
Douglas Smith, Chamber of Maritime Commerce
Gordon Smith, F.K. Warren Limited
Wayne A. Smith, Seaway Self Unloaders
Jerry Stacey, North Atlantic Refinery Limited
John Stewart, Cast North America Inc.
Allan Stockdale, Halifax Pilot Group
Jim Stoneham, ATSHIP Shipping Agency
Don Stonehouse, Ministry of Transportation and Public Works, Nova Scotia
Wilson Stuart, Company of Master Mariners of Canada (The)

Rod Taylor, Ministry of Transportation, Ontario
Louis Toupin, Consultant
Fred Towers, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Fidèle Tremblay, Corporation des pilotes du port de Montréal
Ms. Nicole Trépanier, St. Lawrence Shipoperators Association Inc.
Gord Tufts, Department of Transportation and Public Works, Prince Edward Island
Charles W. Tully, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Peter Turner, Saint John Port Authority

Philippe Vachon, McMaster Gervais
Mike van der Gracht, Fraser River Pilots' Association
Richard Vézina, Canadian Marine Officers' Union
Nicholas Vincent, Ministry of Transportation and Highways, British Columbia

Harvey Wade, Transport Canada
Harry S. Waugh, Algoma Tankers Ltd.
Wayne Whyte, Canadian Marine Pilots' Association
Jim Wilhelm, Algoma Central Corporation
Richard Winnel, Corporation of Professional Great Lakes Pilots
Rhoda Witherly, Prince Rupert Port Authority
Dave Woodman, Prince Rupert Port Authority

Appendix VI

Recommendations and Potential Impact

This Appendix includes: the Panel's recommendations; alternative recommendations proposed by some parties on those issues where they disagree with the Panel's recommendations; and a discussion on the potential impact of the Panel's recommendations.

1. Compulsory Pilotage Area Designations

Risk-based Methodology

Panel Recommendation No. 1

The Panel recommends that each authority be required to identify, in consultation with interested parties, any compulsory areas where a change in factors and circumstances related to designation justifies a detailed re-examination of the designation, and to develop a plan and a time frame for doing so.

The Panel recommends that each authority be required to report on this plan and time frame to the Minister in its next annual report.

The Panel recommends that each authority be required to publish a regulation stipulating that reviews of the factors and circumstances related to compulsory designations will take place every five years.

The Panel recommends that each authority be required to conduct a risk-based assessment of proposed new compulsory areas and of those areas where changed factors and circumstances justify a detailed re-examination of the designation.

The Panel recommends that before conducting such a risk-based assessment, the authority be required to adopt a risk-based methodology that requires the authority to, among others

- identify the problem and associated risk factors, and develop an information base related to the risk factors;
- form a risk management team to carry out the risk assessment;
- identify and consult with all interested parties and determine their risk concerns;
- analyze risk scenarios and their frequency, consequences and cost implications, as well as interested parties' acceptance of risk;
- identify risk control options and their effectiveness and cost implications;
- assess interested parties' acceptance of proposed actions and residual risks; and
- establish a process to monitor the chosen action.

CSAs Recommendation

The CSA recommends that the *Pilotage Act* be amended to include guidelines for the development of local criteria by the pilotage authorities. Legislation should ensure that review takes place before areas are designated.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that a Review be conducted by an independent party. Transport Canada should be responsible for cost and management for developing a risk-based methodology. They further recommend a risk-based approach to making pilotage decisions, including a review of the cost and benefits of keeping the existing the current regime and structure. They also recommend that the commercialization of pilotage services be placed on the agenda of the 2000 review of the *Canada Transportation Act*.

Size of Canadian Vessels subject to Compulsory Pilotage

Panel Recommendation No. 2

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority and the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out, in consultation with interested parties, a risk-based assessment of vessel size limits and types of vessels subject to compulsory pilotage; be required to complete the risk-based assessment by the end of 2001; be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister; and be required to change regulations when the results of the risk-based assessment differ from the current regulations.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewans Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that independent parties from the shipping community to be included to ensure a fair and objective process.

Granting of Waivers

Panel Recommendation No. 3

The Panel recommends that each pilotage authority maintain the current practice of assessing requests for waivers to compulsory pilotage on a case-by-case basis, in the interest of safety of navigation.

The Panel recommends that, in the interest of greater transparency of the waiver process, each authority provide reasons when denying a request for a waiver.

CSA Recommendation

The CSA recommends that a standard be developed and published by each pilotage authority with respect to the information that must be submitted by vessel Master, shipowner of agent in support of a request for waiver, i.e., passage plan, experience of bridge crew, status of bridge equipment and engineering, and presence of specialized navigational technologies. Further, an appeal mechanism for waivers be developed by each authority.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that a risk-based assessment be used for the granting of waivers, and that criteria be established to promote commercial flexibility and timeliness.

Double Pilotage

Panel Recommendation No. 4

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to carry out a risk-based assessment by mid-year 2001 to determine whether and when requirements for double pilotage are valid, including the current requirement for double pilotage on all vessels during the winter, the requirement for double pilotage on tankers over 40,000 tonnes and the requirement for double pilotage on passenger vessels over 100 metres in length.

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to report the results of the risk-based assessment to the Minister of Transport and be required to implement the results of the assessment by amending its regulations where necessary.

Docking at District 2 Ports

Panel Recommendation No. 5

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to immediately cease the practice of mandatory use of docking pilot services, be required to immediately cease imposing docking/undocking charges on vessels that have not requested the services of a docking pilot, and be directed to apply the tariff provision for docking pilotage.

Canadian Marine Pilots' Association Recommendation

The CMPA recommends that a risk-based assessment be carried out for each port where docking pilotage is currently required in order to determine its validity.

Two-pilot Assignments in the Pacific Pilotage Authority Region

Panel Recommendation No. 6

The Panel recommends that the Pacific Pilotage Authority be required to report on the agreed-upon changes to the eight-hour, 105-mile regulation in its next annual report to the Minister.

2. Training and Licensing Requirements for Pilots

National Standards

Panel Recommendation No. 7

The Panel recommends that the current regional system for training and licensing pilots be maintained as a responsibility of each pilotage authority.

CSA Recommendation

The CSA recommends that discernible national standards be developed for the hiring, training and licensing of pilots rather than leaving each pilotage authority with the jurisdiction to establish its own criteria.

Pool of Pilot Candidates

Panel Recommendation No. 8

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to report on the pool of qualified pilot candidates in their annual reports. In doing so, each pilotage authority should outline any problems it has identified in its region, the results of any review or study, and the corrective measures taken or contemplated.

Pilot Quality Assurance

Panel Recommendation No. 9

The Panel recommends that the pilotage authorities be required to develop and implement a fair and reasonable system for assessing pilots' competence and quality of service, after consultation with interested parties. This assessment process should take place regularly and not less than every five years.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that any additional costs associated with the development of a pilot assessment system to be borne by the pilots. Assessment to take place on an annual basis.

Pacific Pilotage Authority Coast-wide Licensing and Dispatching

Panel Recommendation No. 10

The Panel recommends that the PPA coast-wide system for pilot licensing and dispatching be maintained.

Pilotage Services at Prince Rupert, BC

Panel Recommendation No. 11

The Panel recommends that the PPA, under its current coast-wide licensing and dispatching regime, continue to provide pilotage services at Prince Rupert on a rotational pilot assignment basis.

Prince Rupert Port Authority Recommendation

The Prince Rupert Port Authority recommends that the issue of pilot assignment at Prince Rupert be examined by an impartial third party to determine whether the current rotational system should be maintained or replaced by a permanent assignment system.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that an independent cost benefit assessment be undertaken.

3. Pilot Certification Process for Masters and Officers

Atlantic Pilotage Authority

Syllabus for Certification Candidates

Panel Recommendation No. 12

The Panel recommends that the Atlantic Pilotage Authority, together with pilots and Canadian shipowners, be required to develop a more detailed outline of material that is relevant for purposes of certification, as well as a description of what is expected in the certification exams.

Certification of Mooring Master at Canaport Monobuoy

Panel Recommendation No. 13

The Panel recommends that section 13 of the Atlantic Pilotage Regulations, which stipulates that a certificate holder must be a regular member of the complement of a ship, not be modified to allow other individuals who are not regular members of the complement of a ship, such as a Canaport mooring master, to be eligible for certification.

Canaport Ltd. Recommendation

Canaport recommends that Section 13 of the Atlantic Pilotage Regulations be amended to allow Canaport's personnel to apply for certification in order to perform pilotage duties at Canaport's Monobuoy.

LPA Certification Process

Panel Recommendation No. 14

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to implement a modernized certification process for LPA District 2, based on a training and evaluation program adopted by the LPA Certification Steering Committee. A modernized certification process will include the following elements:

- a competency-based training program that includes details on the required abilities, the context of their application and the level of performance required to achieve certification;
- a teaching guide that includes, for each of the required abilities, teaching and learning methods and bibliographical references to help candidates prepare for certification examinations;
- an evaluation guide to be used by the examination board, together with recommended methods of evaluation for each part of the examination, including, where appropriate, the use of simulators or onboard ship handling;
- an examination board made up of one LPA representative as the presiding member, two pilots, one certified master, and one Transport Canada representative; and
- the training of the chairman of the examination board in the methods and purposes of evaluation.

The Panel recommends that the Laurentian Pilotage Authority be required to extend to District 1 the modernized certification process developed for District 2.

CSA Recommendation

The CSA recommends that a National Pilotage Exemption Program for Canadian-flagged vessels, as developed by the CSA and based on vessel equipment, training standards and Masters and Officers experience and proficiency, be implemented as an alternative to the current compulsory pilotage certification process. Further, the Pilotage Act be amended to allow the implementation of the National Pilotage Exemption Program.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that an exemption program for masters and officers be instituted to reduce costs for lake carriers transporting western grain.

GLPA Exemption Process

Panel Recommendation No. 15

The Panel recommends that the Great Lakes Pilotage Regulations be amended to enhance requirements for exempting vessels from

compulsory pilotage in the Great Lakes pilotage region by:

- adding a requirement ensuring that there are two qualified officers on board the vessel in compulsory areas, one being the master and the second being a deck watch officer holding a first mate qualification;
- increasing the minimum number of trips required from both the master and the deck watch officer in the compulsory area to 15 in a three-year period with five of the trips completed in the 12-month period preceding the request for exemption;
- adding a requirement ensuring that both the master and deck watch officer requesting the exemption have been on the bridge of the ship for each of the required 15 trips and can provide documented proof at the request of the Authority; and
- a requirement ensuring that both the master and the deck watch officer requesting the exemption have received marine training acceptable to the Authority.

The Great Lakes Pilotage Regulations be further amended to add a provision that would enable the Authority to revoke an exemption from compulsory pilotage, if the Authority determines that the conduct or the navigation of the vessel constitutes a risk to safety of navigation. This provision should require the Authority to provide reasons for the revocation.

Canadian Marine Pilots' Association Recommendation

The CMPA recommends that the GLPA be required to institute a certification process for Canadian Masters and Officers, following an agreed transition period.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that the GLPA be required to institute a certification process.

4. Financial Self-Sufficiency and Cost Reduction

Self-Sufficiency/Cost Reduction

Panel Recommendation No. 16

The Panel recommends that the authorities, in partnership with pilots and all interested parties with a legitimate interest in pilotage, regularly examine all aspects of their operations and that the authorities report to the Minister of Transport, in their annual reports, specific steps they have taken to improve efficiencies and further reduce costs.

The Panel recommends that the PPA be required to report to the Minister on the outcome of its review of pilotage options for the Fraser River with a schedule for implementing the selected option.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that specific measures be taken to promote competition within pilotage services. Pilotage authorities to commit themselves to

specific cost reduction performance. They further recommend that the commercialization of pilotage services be placed on the agenda of the 2000 review of the *Canada Transportation Act*.

Structure of Board of Directors

Panel Recommendation No. 17

The Panel recommends that no changes be made to the *Pilotage Act* in respect of the composition of the boards of directors.

CSAs Recommendation

The CSA recommends that the legislation be amended to establish national standards with respect to the Authorities' Boards of Directors.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that the corporate governance structure of commercialized pilotage include industry representatives from the Prairie Provinces on the board of directors.

Consultation

Panel Recommendation No. 18

The Panel recommends that pilotage authorities be required to hold regular consultations with interested parties on financial, operational and planning issues that affect such parties.

The Panel recommends that pilotage authorities be required to report on their plans for consultations and the implementation of those plans in their annual report to Parliament.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that the issue of consultation be linked to a broader review of an appropriate corporate governance structure for a commercialized pilotage service in the context of the 2000 review of the *Canada Transportation Act*.

Accountability

Reporting of Incidents

Panel Recommendation No. 19

The Panel recommends that authorities, pilots and the shipping industry establish a system for the early release of practical information about minor incidents.

Governments of Alberta, Manitoba and Saskatchewan Recommendation

The Governments of the Prairie Provinces recommend that the Authorities be required to release information about incidents. Further, the Authorities be required to release financial information and publish benchmarks and results of their performance.

Complaints

Panel Recommendation No. 20

The Panel recommends that the pilotage authorities establish a structured methodology for handling complaints that ensures that the complainant receives timely feedback about the outcome or the action taken.

Implementation of Recommendations

Panel Recommendation No. 21

The Panel recommends that each authority be required to submit, within six months of the tabling of the report, and following consultations with the interested parties, a plan to the Minister of Transport setting out, in order of priority, the proposed implementation and anticipated completion date of all the recommendations contained in this report that do not have a specific time frame.

Discussion on the Potential Impact of the Panel's Recommendations

Although implementation of some of the recommendations is likely to result in initial costs for the pilotage authorities and the industry, others will potentially generate savings. It is also believed that the additional costs incurred by the parties will be offset by long-term benefits and will result in the enhanced safety and efficiency of pilotage services.

Recommendations with minimal or no impact

The Panel's recommendations that suggest the continuation of the current systems are expected to have minimal or no impact on the interested parties. These are the recommendations made with respect to the granting of waivers (No. 3) and national standards on training and licensing of pilots (No. 7). The recommendations addressing mainly administrative matters, such as self-sufficiency (No. 16), the structure of the board of directors of the authorities (No. 17), accountability (Nos. 19 and 20) and implementation of recommendations (No. 21), will also have minimal or no impact since they can be integrated into the authorities' administrative procedures and can likely be actioned without additional resources.

Recommendations on issues affecting all pilotage areas

The Panel's recommendation with regard to the assessment of the pool of pilot candidates (No. 8) may result in additional costs, especially if outside consulting is required by the authorities. The financial impact will increase in those regions where, due to the small pool of available pilot candidates, there is a need for an enhanced apprenticeship program. Such costs, however, do not result from the recommendation itself but rather from the situation identified as a result of the recommendation.

With respect to the recommendation on pilot quality assurance (No. 9), it is expected that the authorities and the pilot groups will incur some costs related to the development and the implementation of an assessment system. While the authorities' existing resources may be sufficient to administer this system, the potential impact appears to be mainly on the pilots' time that will be required for evaluation and training.

The recommendation that potentially has the most impact on interested parties is the one made with respect to the development and application of risk-based assessment process relating to the designation of compulsory areas (No. 1). Where the review of factors and circumstances identify the need for a

detailed examination of the designation, there will be additional costs for the pilotage authorities related to the development of a risk-based methodology and the conduct of the assessment. Whether the assessment process reaffirms the validity of the current compulsory designation or reduces the number of compulsory designations, the users will be assured that the resulting designation of compulsory areas will be based on sound analysis.

The recommendation regarding consultations (No. 18) is expected to have an impact on the interested parties in that the process, including those consultations recommended by the Panel in regard to the issues addressed in various sections of the report, will necessitate additional costs such as administrative, meeting and travelling expenses. The consultations will however improve communications between the parties and will potentially result in long term savings by enhancing the efficiency of pilotage services.

Recommendations on issues affecting some pilotage areas only

The Panel's recommendation concerning docking pilotage at LPA's District 2 ports (No. 5) will have financial impacts by reducing pilotage costs for shipowners and reducing the Authority's pilotage revenues. Any reduction in the Authority's pilotage revenue should be offset by an equivalent reduction in payment to the pilot corporation as a result of workload reduction. The Authority and the District 2 pilots may have to adjust docking pilot strength to reflect new workloads.

With respect to the LPA certification process (No. 14), the Authority has already undertaken measures to modernize the program. Therefore, it is not expected that there will be substantial costs resulting solely from the Panel's recommendation. It is not clear whether the new training program being developed by the Québec Marine Institute will increase the current training costs for the Canadian shipowners. In the long term, the modernization of the LPA's certification process should allow Canadian shipowners to qualify more of their masters and officers and thereby reduce their pilotage costs. While this may result in a loss of pilotage revenue for the Authority in District 2, it should be offset by gradual reduction in pilot strength resulting from lower workloads.

The recommendations concerning the size of vessels subject to compulsory pilotage (No. 2) and double pilotage (No. 4) in the LPA will result in additional costs for the authority in the conduct of a risk-based assessment, and will likely need outside consultant assistance. Whether the current requirements are confirmed or reduced, the users will be assured that the resulting requirements are based on sound analysis.

In the APA region, the Panel's recommendation on the syllabus for certification candidates (No. 12) will have little or no financial impact on the authority. In regard to the recommendation concerning the size of vessels subject to compulsory pilotage (No. 2), the APA, like the LPA, will likely require the

assistance of an outside consultant to conduct the risk-based assessment.

With respect to the certification of Canaport's mooring master (No. 13), the Panel's recommendation is not expected to result in an impact in that it recommends the continuation of the current pilotage system at the Monobuoy. Canaport Ltd. will not realize anticipated savings representing the difference between the cost of pilot and the cost of a second mooring master.

The recommendation regarding the enhancement of the GLPA exemption process (No. 15) will likely have no impact on the Authority since there is already an exemption system in place. Some Canadian shipowners in the GLPA region may incur training costs to ensure that their masters and officers meet the requirements of the recommended enhanced process.

With respect to the PPA region, the recommendation concerning two-pilot assignments (No. 6) will likely not affect the Authority, but should reduce the costs to the industry. On the issue of coast-wide licensing and dispatching (No. 10), the recommendation to maintain the present system is not expected to result in additional costs, with the exception of those related to the maintenance of pilot currency in less-frequented ports. It is however believed that these costs will be minimal. It is noted that the PPA has already addressed the issue of pilot currency. The recommendation with respect to pilotage services at Prince Rupert (No. 11) will have no impact on the pilotage authority. The present system is safe and efficient, and its continuity is not expected to have an impact on the Port Authority.

Ministre des Transports

Examen ministériel *de* questions *de* pilotage demeurées *en* suspens

Rapport au Parlement

Canada

Examen ministériel *de* questions *de* pilotage demeurées *en* suspens

Rapport au Parlement

Ministre des Transports
Novembre 1999

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999
Imprimé et relié au Canada
ISBN 0-662-64553-7
N° de catalogue T22-97/1999
Ce rapport est aussi disponible sur le site Internet de Transports Canada
www.tc.gc.ca

Table des matières

Avant-propos du ministre des Transports v

Réponses aux recommandations du Comité d'examen vii

Lettres aux administrations de pilotage xvii

Office des transports du Canada Examen ministériel du système de pilotage : Rapport au ministre des Transports 1

Avant-propos

du ministre des Transports

C'est pour moi un grand plaisir de vous communiquer le présent rapport sur l'examen des questions en suspens concernant le pilotage, examen entrepris par mon ministère en application de l'article 53 de la *Loi sur le pilotage*. Cet examen a été conduit à ma demande par l'Office des transports du Canada (OTC). Transports Canada a répondu aux recommandations formulées par le Comité d'examen. Le présent rapport est l'aboutissement de l'examen et des débats menés pendant plus de cinq ans relativement au système de pilotage maritime du Canada.

Comme le prévoit la *Loi*, quatre sujets distincts ont été abordés au cours de l'examen :

- les conditions à remplir pour que les capitaines et les officiers puissent devenir titulaire d'un certificat de pilotage;
- la formation des pilotes, les normes de compétence fixées à leur égard et l'attribution des licences de pilotes;
- les zones de pilotage obligatoire;
- les mesures à prendre en matière d'autonomie financière et de réduction des coûts.

On considère comme réglée une cinquième question, soit celle concernant les mécanismes de règlement des différends, grâce aux modifications qui ont été apportées récemment à la *Loi sur le pilotage* et aux dispositions pertinentes qui ont été ajoutées dans les conventions collectives.

La première partie du rapport présente les recommandations formulées par le Comité d'examen de l'OTC, suivies des réponses fournies par Transports Canada à chacune des recommandations. Les lettres adressées à chaque président ou présidente des quatre administrations de pilotage sont présentées à la suite de ces recommandations. Le rapport complet de l'Office des transports est présenté à la fin de ce rapport.

Le dépôt du présent rapport ne signifie aucunement que nous cesserons de nous intéresser au pilotage. Il s'agit plutôt de la première étape d'un processus visant à assurer un système viable, efficace et apte à répondre aux besoins légitimes des utilisateurs, de même qu'à veiller à la sécurité de la navigation et à la protection de l'environnement marin.

Pour conclure, j'aimerais remercier le Comité d'examen et les employés de l'Office des transports du Canada qui l'ont épaulé. Ils ont préparé et conduit cet examen avec diligence et professionnalisme. Il faut les féliciter d'avoir réussi à établir un niveau de consensus aussi élevé. Leur examen constitue une composante importante de la démarche visant à rendre le système canadien de pilotage davantage sécuritaire, efficace et viable.

L'honorable David M. Collenette, P. C., député

Réponses aux recommandations du Comité d'examen

Le Comité d'examen de l'Office des transports du Canada a formulé 21 recommandations auxquelles le ministère des Transports du Canada a donné son accord de principe. Il n'est pas possible, toutefois, de mettre en œuvre certaines recommandations exactement de la façon dont elles ont été proposées. En outre, certaines modifications réglementaires qui ont été proposées nécessitent un examen juridique plus poussé avant leur adoption. Les réponses ministérielles comprennent des renseignements à cet égard.

Recommandation nº 1 du Comité

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de répertorier, en collaboration avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de la désignation et soit tenue d'adopter un plan et un échéancier pour le faire.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de présenter ce plan et cet échéancier au Ministre dans son prochain rapport annuel.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de publier un règlement stipulant que la révision des facteurs et des conditions relatifs à la désignation de zone de pilotage obligatoire doit avoir lieu tous les cinq ans.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de réaliser une évaluation des risques présents dans les nouvelles zones que l'on envisage de désigner comme zone de pilotage obligatoire et dans les zones actuellement désignées où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de cette désignation.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration, avant de réaliser une telle évaluation des risques, soit tenue d'adopter une méthode fondée sur l'évaluation des risques qui lui impose notamment d'accomplir les tâches suivantes :

- *cerner le problème et les facteurs de risque connexes, et constituer une base de données sur ces facteurs;*
- *former une équipe de gestion du risque chargée de mener l'évaluation des risques;*
- *recenser et consulter toutes les parties intéressées et cerner leurs préoccupations en matière de risques;*

- *analyser les scénarios de risque, de même que leur fréquence, leurs conséquences et leur incidence sur les coûts, ainsi que l'acceptation des risques par les parties concernées;*
- *cerner les options en matière de maîtrise des risques, avec leur efficacité et leurs implications financières;*
- *évaluer l'acceptation des mesures proposées et des risques résiduels par les parties concernées;*
- *établir un mécanisme de suivi des mesures adoptées.*

Réponse ministérielle

Afin d'assurer l'uniformité et d'éviter les dédoublements, Transports Canada et les quatre administrations de pilotage ont créé un comité directeur chargé d'élaborer, d'ici un an, une méthode d'évaluation des risques en ce qui a trait aux modifications réglementaires liées à la sécurité. Lorsque cette méthode aura été adoptée, elle devra être appliquée préalablement à la désignation ou à la réévaluation des zones de pilotage obligatoire.

Transports Canada admet qu'il serait souhaitable d'examiner la désignation des zones de pilotage obligatoire tous les cinq ans. Le Ministère considère toutefois qu'il n'est pas nécessaire d'enchâsser cette recommandation dans un règlement pour la rendre effective. On a demandé aux administrations de conduire un examen subséquent d'ici l'an 2005, puis tous les cinq ans par la suite, et d'en faire rapport au Ministre. Des mesures réglementaires seront envisagées si cette mesure n'est pas suivie.

Comme le Comité l'a recommandé, on a demandé aux administrations d'examiner les zones où l'évolution des facteurs justifie une révision détaillée de la désignation de zone de pilotage obligatoire. Elles doivent en outre élaborer un plan et un échéancier pour leur examen, qu'elles effectueront à l'aide de la méthode d'évaluation des risques qui sera adoptée, et doivent en rendre compte dans leur rapport annuel de l'an 2000.

Recommandation nº 2 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'Administration de pilotage des Laurentides soient tenues de mener, en collaboration avec les parties concernées, une évaluation de la taille, de la jauge et du type de navires assujettis au pilotage obligatoire en fonction du risque; qu'elles soient tenues de réaliser cette évaluation en fonction du risque d'ici la fin de l'an 2001; qu'elles soient tenues de rendre compte des résultats de cette évaluation au Ministre, et qu'elles soient tenues de changer la réglementation dans les cas où les résultats de cette évaluation diffèrent des dispositions en vigueur.

Réponse ministérielle

Le Ministère souscrit à cette recommandation. La méthode d'évaluation des risques qui sera élaborée à la suite de la recommandation nº 1 du Comité doit être suffisamment souple pour permettre d'évaluer aussi la jauge limite des vaisseaux. On a demandé à l'Administration de pilotage des Laurentides et à l'Administration de pilotage de l'Atlantique de réaliser ces évaluations lorsque la méthode susmentionnée aura été élaborée, et d'en faire rapport au Ministre, comme le préconise le Comité.

Recommandation nº 3 du Comité

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage continue d'évaluer au cas par cas les demandes de dispense au pilotage obligatoire, de manière à assurer la sécurité de la navigation.

Le Comité d'examen recommande que, pour des raisons de transparence, chaque administration communique les raisons qui justifient le rejet d'une demande de dispense.

Réponse ministérielle

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. On a demandé aux administrations de fournir dorénavant les raisons qui justifient tout rejet d'une demande de dispense.

Recommandation nº 4 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de réaliser une évaluation en fonction des risques d'ici le milieu de l'an 2001, afin de déterminer à quel moment et dans quelles circonstances l'obligation du double pilotage est valide, à savoir celle qui s'applique à tous les navires pendant la saison hivernale, celle qui s'applique aux navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux et celle qui s'applique aux navires de passagers de plus de 100 mètres de long.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de présenter les résultats de cette évaluation en fonction des risques au ministre des Transports et soit tenue de mettre en application les résultats de l'évaluation en modifiant son règlement, le cas échéant.

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement la recommandation et a demandé à l'Administration de pilotage des Laurentides d'entreprendre une évaluation des risques relativement au pilotage à deux; cette évaluation devra être effectuée dans le délai proposé, à l'aide de la méthode décrite dans la réponse fournie à la recommandation nº 1 du Comité.

Recommandation nº 5 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de cesser immédiatement d'imposer le recours aux services de pilotes lamaneurs; qu'elle soit tenue de cesser immédiatement d'imposer des droits de pilotage relatifs à l'accostage et à l'appareillage aux navires qui n'ont pas requis les services d'un pilote lamaneur; qu'elle soit tenue d'appliquer les dispositions tarifaires relatives à l'utilisation de pilotes lamaneurs.

Réponse ministérielle

Le Ministère reconnaît le bien-fondé de la recommandation et fait remarquer que l'Administration de pilotage des Laurentides a déjà cessé la pratique qui consiste à obliger les navires à recourir à ces services, lorsqu'ils ne sont pas demandés. L'Administration a reçu la directive de modifier en conséquence la disposition à cet effet dans son contrat de service avec les pilotes de la circonscription nº 2, dès qu'il sera pratique de le faire, compte tenu des engagements contractuels, mais au plus tard le 31 décembre 1999, soit à l'expiration prévue du contrat de service actuellement en vigueur. On a aussi avisé l'Administration de pilotage des Laurentides que la pratique visant l'inclusion, dans les contrats de service avec les pilotes, de questions assujetties à la réglementation n'était pas acceptable et devait cesser immédiatement.

Recommendation nº 6 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte des changements qu'elle aura convenu d'apporter à la règle des huit heures ou 105 milles dans son prochain rapport annuel au Ministre.

Réponse ministérielle

Le Ministère souscrit à cette recommandation et a demandé à l'Administration de pilotage du Pacifique d'inclure un compte rendu de cette question dans son rapport annuel de l'an 2000.

Recommandation nº 7 du Comité

Le Comité d'examen recommande que le système régional actuel de formation des pilotes et de délivrance de brevets de pilotage demeure la responsabilité de chaque administration de pilotage.

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement cette recommandation. Aucune autre mesure n'est requise.

Recommandation nº 8 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'indiquer l'état du bassin de candidats qualifiés dans leurs rapports annuels. Ce faisant, chaque administration de pilotage décrirait tous les problèmes qu'elle a pu déceler dans sa région, les résultats des examens ou études effectués, ainsi que les mesures correctives prises ou envisagées.

Réponse ministérielle

Le Ministère souscrit à cette recommandation. On a demandé aux administrations de traiter la question dans une partie de leur rapport annuel à compter de 1999.

Recommandation nº 9 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un système équitable et raisonnable en vue d'évaluer les compétences des pilotes et la qualité de leurs services, après avoir consulté les intéressés. Ces évaluations devraient être effectuées à intervalles réguliers, au moins tous les cinq ans.

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement cette recommandation et a confié aux administrations la tâche d'élaborer un système d'assurance de la qualité pour les pilotes, en fonction des besoins et des caractéristiques propres à chaque région. On a demandé aux administrations de présenter un rapport d'étape sur cette question dans leur rapport annuel de l'an 2000 et dans les rapports annuels subséquents.

Recommandation nº 10 du Comité

Le Comité d'examen recommande le maintien du système global de l'APP pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes sur toute la côte Ouest.

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement cette recommandation. Aucune autre mesure n'est requise.

Recommandation nº 11 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique, dans le cadre de son système global actuel de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur toute la côte Ouest, continue de fournir les services de pilotage au port de Prince Rupert selon un mode de rotation des affectations.

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement cette recommandation. Aucune autre mesure n'est nécessaire.

Recommandation nº 12 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique, de concert avec les pilotes et les armateurs canadiens, soit tenue de préparer un énoncé plus détaillé des matières et des connaissances pertinentes à l'obtention de certificats, ainsi qu'une description de ce qui est attendu des candidats lors des examens.

Réponse ministérielle

Transports Canada souscrit à cette recommandation. On a demandé au président de l'Administration de pilotage de l'Atlantique de produire, en consultation avec les pilotes et les armateurs concernés, au plus tard le 31 décembre 2000, une description précise des objectifs et des normes touchant l'examen et la délivrance de certificat aux marins qui veulent effectuer des tâches de pilotage. Une grande partie du travail réalisé à cet égard par l'Administration de pilotage des Laurentides pourrait se révéler utile à l'Administration de pilotage de l'Atlantique.

Recommandation nº 13 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'article 13 du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, stipulant qu'un détenteur de certificat doit être membre régulier de l'équipage d'un navire, ne fasse l'objet d'aucune modification visant à permettre à d'autres personnes qui ne sont pas membres réguliers de l'équipage d'un navire, tel un capitaine d'amarrage de Canaport, d'être admissibles au certificat.

Réponse ministérielle

Le Ministère appuie cette recommandation. Aucune autre mesure n'est requise.

Recommandation nº 14 du Comité

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de mettre en œuvre, pour sa circonscription nº 2, un processus de délivrance de certificats moderne, fondé sur le programme de formation et d'évaluation adopté par le Comité directeur du processus de certification de l'Administration de pilotage des Laurentides. Le nouveau processus de certification comprendra les éléments suivants :

- *un programme de formation axé sur l'acquisition des compétences, englobant les habiletés requises, le contexte dans lequel elles sont utilisées et le niveau de compétence nécessaire pour l'obtention du certificat;*

- *un guide de formation fournissant, pour chaque habileté requise, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage, ainsi que les références bibliographiques qui aideront les candidats à se préparer aux examens de certification;*
- *un guide d'évaluation dont se servira le jury d'examen, ainsi que les méthodes d'évaluation recommandées pour chaque partie de l'examen, y compris, lorsque cela est pertinent, le recours aux simulateurs ou à la navigation à bord;*
- *un jury d'examen formé d'un représentant de l'Administration de pilotage des Laurentides, assumant la présidence, de deux pilotes, d'un capitaine qui détient un certificat et d'un agent de Transports Canada; et*
- *la formation du président du jury d'examen relativement aux méthodes et objectifs d'évaluation.*

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue d'étendre à la circonscription nº 1 le nouveau processus de certification établi pour la circonscription nº 2.

Réponse ministérielle

Transports Canada souscrit à cette recommandation. L'Administration de pilotage des Laurentides a déjà accompli beaucoup de travail à cet égard. Depuis 1997, le Comité directeur, composé de représentants de l'Administration de pilotage des Laurentides, de Transports Canada, de l'Association des armateurs canadiens, de l'Association des armateurs du Québec et de l'Institut maritime du Québec (IMQ), effectue un examen du processus de délivrance des certificats de pilotage sur le fleuve Saint-Laurent, afin de mettre à jour le processus et de le rendre plus ouvert et accessible, tout en préservant la sécurité de la navigation. Le rapport intitulé *Modernisation du processus de certification des pilotes dans la région de pilotage des Laurentides*, déposé en janvier 1998, comporte un examen du système existant et les grandes lignes d'une proposition de modification. Un contrat a par la suite été conclu avec l'Institut maritime du Québec qui, de concert avec des pilotes et des détenteurs de certificat, a défini les compétences exigées d'un détenteur de certificat et a répertorié les objectifs et les normes d'un programme de formation proposé. Des guides de formation et d'évaluation des demandeurs sont en cours d'élaboration. On a demandé à l'Administration de pilotage des Laurentides de mettre en œuvre, en accord avec l'IMQ, un programme de formation pour la certification dans la circonscription nº 2, et ce, dès que possible au cours de la prochaine année.

Il faudrait apporter des modifications au *Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides* si l'on veut remanier le jury d'examen. L'Administration propose actuellement une révision du Règlement, notamment de l'article 27 qui traite de la composition du jury d'examen. On a demandé à l'Administration de pilotage des Laurentides de veiller à ce que sa proposition tienne compte de cette recommandation.

L'application, à la circonscription n° 1, du processus de certification adopté pour la circonscription n° 2 dépendra du succès et de l'utilité du processus. On a demandé à l'Administration de fournir au Ministre, un an après la mise en œuvre du processus, une évaluation du rendement de celui-ci et un calendrier pour sa mise en œuvre éventuelle dans l'ensemble de la région.

Recommandation n° 15 du Comité

Le Comité d'examen recommande que le Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs soit modifié comme suit, afin de resserrer les conditions permettant d'exempter des navires du pilotage obligatoire dans la région de pilotage des Grands Lacs :

- *ajouter une exigence selon laquelle il doit y avoir au moins deux officiers qualifiés à bord d'un navire se déplaçant dans une zone de pilotage obligatoire, l'un étant le capitaine et l'autre un officier de passerelle ayant qualité de lieutenant;*
- *augmenter le nombre minimal de voyages requis dans la zone de pilotage obligatoire, tant de la part du capitaine que de l'officier de passerelle, à quinze voyages effectués sur une période de trois ans, dont cinq au cours des douze mois précédant la demande d'exemption;*
- *ajouter le critère selon lequel tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption doivent montrer qu'ils étaient sur la passerelle durant chacun des quinze voyages exigés et fournir, sur demande, à l'Administration des preuves à cet effet;*
- *ajouter une exigence selon laquelle tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption ont reçu une formation en navigation maritime approuvée par l'Administration.*

Le Comité d'examen recommande également d'ajouter au Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs une disposition qui permettrait à l'Administration de révoquer une exemption de pilotage obligatoire si elle juge que la conduite du navire pourrait représenter une menace à la sécurité de la navigation. Cette disposition devrait exiger de l'Administration qu'elle fournisse les motifs de la révocation.

Réponse ministérielle

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation et a demandé à l'Administration de pilotage des Grands Lacs de présenter une proposition visant à modifier en conséquence le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*. Le libellé final de la modification apportée au Règlement sera établi à la suite d'un examen légal approfondi et de consultations pertinentes, comme l'exige le processus de réglementation fédéral.

Recommandation nº 16 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, de concert avec les pilotes et toutes les parties concernées qui ont des intérêts légitimes dans le pilotage, examinent périodiquement tous les aspects de leurs opérations, et que les administrations de pilotage signalent au ministre des Transports, dans leurs rapports annuels, les mesures précises qu'elles ont prises pour augmenter l'efficacité des services et réduire les coûts.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte au Ministre des résultats de son examen des options relativement au pilotage sur le fleuve Fraser, en ajoutant au rapport un échéancier de mise en œuvre de la solution arrêtée.

Réponse ministérielle

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation et a demandé aux administrations de fournir les renseignements proposés dans leur rapport annuel de 1999 et dans les rapports annuels subséquents. On a aussi demandé à l'Administration de pilotage du Pacifique de déposer, comme il a été proposé, un rapport sur l'examen des différentes possibilités en matière de pilotage sur le fleuve Fraser.

Recommandation nº 17 du Comité

Le Comité d'examen recommande de n'apporter aucune modification à la Loi sur le pilotage *pour ce qui est de la composition des conseils d'administration des administrations de pilotage.*

Réponse ministérielle

Transports Canada accueille favorablement cette recommandation. Aucune autre mesure n'est requise.

Recommandation nº 18 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues de procéder à des consultations périodiques auprès des parties concernées au sujet des questions financières, opérationnelles et de planification qui touchent ces parties.

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues, dans leur rapport annuel au Parlement, d'expliquer leurs plans de consultation et la mise en œuvre de ces plans.

Réponse ministérielle

Le Ministère souscrit à cette recommandation. On a donné aux administrations la directive de faire rapport sur les plans de consultation, à compter du dépôt de leur plan directeur de 2001–2005, ainsi que de rendre compte de la mise en œuvre de leurs consultations, à compter du dépôt de leur rapport annuel de l'an 2000.

Recommandation nº 19 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, les pilotes et l'industrie du transport maritime élaborent un système permettant la diffusion rapide de renseignements pratiques sur les incidents mineurs.

Réponse ministérielle

Transports Canada appuie cette recommandation et a demandé à toutes les administrations de rendre compte en détail des systèmes établis, dans leur rapport annuel de l'an 2000.

Recommandation nº 20 du Comité

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage élaborent une méthode structurée de traitement des plaintes, laquelle permettra de s'assurer que le plaignant reçoive une rétroaction rapide sur l'issue de la plainte ou les mesures prises pour la régler.

Réponse ministérielle

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. On a demandé aux administrations d'établir un mécanisme officiel de consignation des plaintes et de rendre compte de sa mise en œuvre dans leur rapport annuel de l'an 2000.

Recommandation nº 21 du Comité

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage soit tenue de présenter, au ministre des Transports, dans les six mois suivant l'établissement de ce rapport et après avoir consulté les parties concernées, un plan qui énoncera, en ordre de priorité, la mise en œuvre proposée et la date prévue d'exécution complète de toutes les recommandations du présent document qui ne comportent pas de délai prescrit.

Réponse ministérielle

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. On a demandé aux administrations d'agir en conséquence.

Lettres aux administrations de pilotage

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Madame Anne Soucie
Présidente
Administration de pilotage de l'Atlantique
Quai Purdy's, Tour 1, Bureau 1402
1959 Upper Water Street
Halifax (N.-É.)
B3J 3N2

Madame,

Le 1er septembre 1999, l'Office des transports du Canada (OTC) m'a remis un mémoire sur l'Examen des questions de pilotage en suspens. Cet examen, auquel l'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA) a participé activement, fait suite à l'obligation du gouvernement, aux termes de la Politique maritime nationale de 1995, de reprendre l'examen des questions laissées en plan par le Groupe de travail national sur la Politique de pilotage maritime.

Suite à ses délibérations, le Comité d'examen de l'OTC a proposé vingt et une recommandations visant à améliorer le système de pilotage au Canada. Le gouvernement a accepté en principe toutes ces recommandations, sous réserve de l'examen de certains points. Quelques-unes de ces recommandations touchent directement l'APA et j'aimerais avoir l'assurance que votre Conseil y donnera suite dans les plus brefs délais.

Plus particulièrement, j'aimerais que l'APA prenne les mesures suivantes en réponse à l'Examen:

1. La recommandation n° 1 du Comité prévoit l'adoption d'une méthode fondée sur le risque pour désigner ou modifier les zones de pilotage obligatoire. Par souci d'uniformité et pour éviter tout double emploi, j'ai demandé au Ministère de constituer un comité directeur composé de représentants des quatre Administrations. Le comité élaborera dans un délai d'une année, une méthode d'évaluation fondée sur le risque à l'égard de toutes les modifications réglementaires touchant la sécurité. Une fois adopté, ce processus d'évaluation sera exigé pour la modification de toute zone de pilotage obligatoire.

.../2

Le Comité a également recommandé qu'un examen des zones de pilotage obligatoire ait lieu tous les cinq ans. J'appuie cette recommandation et je demanderais à l'APA de procéder à cet examen périodique et de me rendre compte des résultats. Les résultats du premier examen sont attendus au plus tard à la fin de 2005.

Enfin, le Comité a demandé que chacune des Administrations identifie, en consultation avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire à l'intérieur desquelles des facteurs ou des circonstances ont changé qui justifient la conduite d'un examen. Un plan accompagné d'un échéancier doit aussi être établi à l'aide de la méthode d'évaluation susmentionnée fondée sur le risque. J'aimerais que l'APA réalise cet examen et rende compte de ses résultats, tel que proposé, dans son rapport annuel de l'an 2000.

2. Dans sa recommandation n° 2, le Comité propose que l'APA procède, en consultation avec les parties intéressées, à une évaluation du risque associé à la taille des navires et aux types de navires assujettis au pilotage obligatoire. Je me rallie à cette recommandation et j'estime que l'Administration devrait effectuer une telle évaluation à l'aide de la méthode élaborée en réponse à la recommandation n° 1. Je vous prie de me communiquer vos résultats à cet égard au plus tard à la fin de 2001.

3. Dans sa recommandation n° 3, le Comité préconise que, par souci de transparence du processus de dispense, chaque Administration fournisse les motifs de tout refus d'accorder une dispense. Cette recommandation est logique et je demanderais à l'APA de s'y conformer dorénavant.

4. Dans sa recommandation n° 8, le Comité soutient que les Administrations de pilotage devraient rendre compte, dans leur rapport annuel, du nombre de candidats pilotes qualifiés dont elles disposent. Je suis d'accord avec cette suggestion et je demanderais à l'APA d'y donner suite, tel que proposé, dans son rapport annuel de 1999.

5. Dans sa recommandation n° 9, le Comité propose que les Administrations élaborent et mettent en œuvre un système d'évaluation périodique de la compétence des pilotes et de la qualité du service qu'ils offrent. Il s'agit-là d'une suggestion raisonnable et je demanderais à l'APA d'élaborer un système d'assurance de la qualité adapté aux besoins et aux caractéristiques de la Région de l'Atlantique. Je vous prie de faire rapport de vos progrès à cet égard dans votre rapport annuel de l'an 2000 et dans les rapports subséquents.

6. La recommandation n° 12 du Comité a trait à la nécessité de donner des explications détaillées aux demandeurs qui souhaitent se préparer aux examens en vue de l'obtention d'un certificat de pilotage. J'aimerais que l'Administration produise, en consultation avec ses pilotes et ses clients appropriés, une description des objectifs et des normes en regard desquels les

.../3

candidats au certificat de pilotage seront testés. Je tiens à souligner que l'Administration de pilotage des Laurentides a réalisé à cet égard un important travail qui pourrait sans doute être utile à l'APA. J'aimerais que cette description me soit remise au plus tard le 31 décembre 2000.

Dans sa recommandation n° 16, le Comité propose que l'Administration effectue, en partenariat avec les pilotes et les parties intéressées, un examen permanent de tous les aspects de ses activités et rende compte des mesures particulières qui ont été prises afin d'accroître l'efficience et de réaliser d'autres réductions de coûts. Bien qu'une somme de travail considérable ait été abattue à cet égard, cet examen devrait constituer un objectif permanent. Par conséquent, je demanderais à l'APA de fournir tous les détails pertinents dans son rapport annuel de 1999 et dans ses rapports subséquents.

7. Dans sa recommandation n° 18, le Comité suggère que les parties intéressées soient consultées régulièrement sur les questions de finances, d'exploitation et de planification qui les touchent. J'appuie cette recommandation et je demande à l'APA de rendre compte de ses plans de consultations dans son Plan d'entreprise de 2001-2005 ainsi que de la mise en œuvre de ces consultations dans son rapport annuel de 2000 et dans ses rapports subséquents.

8. Dans sa recommandation n° 19, le Comité propose que l'Administration établisse en consultation avec les pilotes et l'industrie du transport maritime, un système pour la publication d'informations pratiques sur les incidents de sécurité. Je demanderais à l'APA d'établir un tel système pour la Région de l'Atlantique et d'en fournir les détails pertinents dans son rapport annuel de l'an 2000.

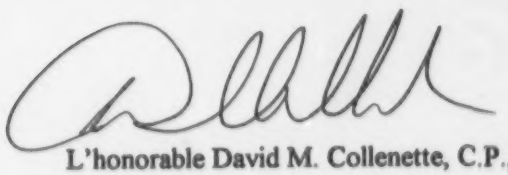
9. Dans sa recommandation n° 20, le Comité propose que soit établie une méthode structurée de traitement des plaintes afin de communiquer en temps opportun aux plaignants les mesures prises. Cette recommandation est raisonnable. Je demanderais donc à l'APA d'établir un mécanisme officiel de traitement des plaintes et de faire rapport sur sa mise en œuvre dans son rapport annuel de l'an 2000.

10. Selon la dernière recommandation du Comité, chaque Administration devrait soumettre à mon approbation, dans un délai de six mois, un plan précisant les dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues pour chacune des recommandations, par ordre de priorité. Par conséquent, je vous demanderais de donner suite à la présente en déposant votre plan de mise en œuvre au plus tard le 15 mai 2000.

.../4

Je n'ignore pas que la mise en œuvre de ces recommandations représente un défi pour l'Administration de pilotage de l'Atlantique. Je suis cependant convaincu que celle-ci saura atteindre les buts visés compte tenu de sa volonté d'améliorer le système de pilotage dans l'intérêt de toutes les parties en cause. Je remercie le Conseil et les membres de l'Administration de leur appui indéfectible.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



L'honorable David M. Collenette, C.P., député

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Monsieur Jean-Claude Michaud
Président
Administration de pilotage des Laurentides
715, Square Victoria, 6e étage
Montréal (Québec)
H2Y 2H7

Monsieur,

Le 1er septembre 1999, l'Office des transports du Canada (OTC) m'a remis un mémoire sur l'Examen des questions de pilotage en suspens. Cet examen, auquel l'Administration de pilotage des Laurentides (APL) a participé activement, fait suite à l'obligation du gouvernement, aux termes de la Politique maritime nationale de 1995, de reprendre l'examen des questions laissées en plan par le Groupe de travail national sur la Politique de pilotage maritime.

Suite à ses délibérations, le Comité d'examen de l'OTC a proposé vingt et une recommandations visant à améliorer le système de pilotage au Canada. Le gouvernement a accepté en principe toutes ces recommandations, sous réserve de l'examen de certains points. Quelques-unes de ces recommandations touchent directement l'APL et j'aimerais avoir l'assurance que votre Conseil y donnera suite dans les plus brefs délais.

Plus particulièrement, j'aimerais que l'APL prenne les mesures suivantes en réponse à l'Examen:

1. La recommandation n° 1 du Comité prévoit l'adoption d'une méthode fondée sur le risque pour désigner ou modifier les zones de pilotage obligatoire. Par souci d'uniformité et pour éviter tout double emploi, j'ai demandé au Ministère de constituer un comité directeur composé de représentants des quatre Administrations. Le comité élaborera dans un délai d'une année, une méthode d'évaluation fondée sur le risque à l'égard de toutes les modifications réglementaires touchant la sécurité. Une fois adopté, ce processus d'évaluation sera exigé pour la modification de toute zone de pilotage obligatoire.

.../2

Le Comité a également recommandé qu'un examen des zones de pilotage obligatoire ait lieu tous les cinq ans. J'appuie cette recommandation et je demanderais à l'APL de procéder à cet examen périodique et de me rendre compte des résultats. Les résultats du premier examen sont attendus au plus tard à la fin de 2005.

Enfin, le Comité a demandé que chacune des Administrations identifie, en consultation avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire à l'intérieur desquelles des facteurs ou des circonstances ont changé qui justifient la conduite d'un examen. Un plan accompagné d'un échéancier doit aussi être établi à l'aide de la méthode d'évaluation susmentionnée fondée sur le risque. J'aimerais que l'APL réalise cet examen et rende compte de ses résultats, tel que proposé, dans son rapport annuel de l'an 2000.

2. Dans sa recommandation n° 2, le Comité propose que l'APL procède, en consultation avec les parties intéressées, à une évaluation du risque associé à la taille des navires et aux types de navires assujettis au pilotage obligatoire. Je me rallie à cette recommandation et j'estime que l'Administration devrait effectuer une telle évaluation à l'aide de la méthode élaborée en réponse à la recommandation n° 1. Je vous prie de me communiquer vos résultats à cet égard au plus tard à la fin de 2001.

3. Dans sa recommandation n° 3, le Comité préconise que, par souci de transparence du processus de dispense, chaque Administration fournisse les motifs de tout refus d'accorder une dispense. Cette recommandation est logique et je demanderais à l'APL de s'y conformer dorénavant.

4. Dans sa recommandation n° 4, le Comité propose que l'Administration soit tenue d'effectuer, d'ici le milieu de l'année 2001, une évaluation fondée sur le risque afin de déterminer si le double pilotage devrait être exigé et, le cas échéant, quand il devrait l'être. J'appuie cette recommandation et je demande à l'APL d'effectuer, dans le délai proposé et à l'aide de la méthode élaborée en réponse à la recommandation n° 1, une évaluation fondée sur le risque à l'égard du double pilotage.

5. La recommandation n° 5 du Comité a trait à la pratique selon laquelle les navires sont tenus de faire appel aux services de pilotes pour l'accostage/l'appareillage et de payer un droit d'accostage/d'appareillage s'ils ne l'ont pas fait. J'ai des réserves quant à cette recommandation. Le fait d'inclure des exigences réglementaires dans les contrats de service des pilotes donnerait l'impression que l'Administration passe outre au processus de réglementation du gouvernement fédéral.

.../3

Je constate avec plaisir que l'Administration a discontinué cette pratique et je demanderais à l'APL de revoir cette clause du contrat de service des pilotes de la circonscription n° 2 dès que ses engagements contractuels le lui permettront, mais en tous cas au plus tard le 31 décembre 1999, date à laquelle l'actuel contrat de service vient à échéance. Aucune disposition de ce genre, c'est-à-dire nécessitant une approbation réglementaire, ne devrait figurer dorénavant dans les contrats de services.

6. Dans sa recommandation n° 8, le Comité soutient que les Administrations de pilotage devraient rendre compte, dans leur rapport annuel, du nombre de candidats pilotes qualifiés dont elles disposent. Je suis d'accord avec cette suggestion et je demanderais à l'APL d'y donner suite, tel que proposé, dans son rapport annuel de 1999.

7. Dans sa recommandation n° 9, le Comité propose que les Administrations élaborent et mettent en œuvre un système d'évaluation périodique de la compétence des pilotes et de la qualité du service qu'ils offrent. Il s'agit-là d'une suggestion raisonnable et je demanderais à l'APL d'élaborer un système d'assurance de la qualité adapté aux besoins et aux caractéristiques de la Région des Laurentides. Je vous prie de faire rapport de vos progrès à cet égard dans votre rapport annuel de l'an 2000 et dans les rapports subséquents.

8. La recommandation n° 14 du Comité concerne la modernisation du processus de délivrance de certificats pour la circonscription n° 2 de l'APL. Je me rends compte de l'ampleur de la tâche déjà réalisée à cet égard et je demande avec instance à l'Administration de mettre en œuvre et ce, le plus tôt possible dans la nouvelle année, le programme proposé de formation menant au certificat pour cette circonscription avec l'aide de l'Institut maritime du Québec.

   Le Comité a par ailleurs suggéré que la composition du jury d'examen soit modifiée de manière qu'il comprenne un représentant de l'APL à la charge de président, deux pilotes, un capitaine breveté et un représentant de Transports Canada ou de la Garde côtière. Je sais que l'Administration se propose actuellement de modifier le *Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides*. Je vous demanderais de faire en sorte que le règlement modifié fasse état de la nouvelle composition du jury d'examen, conformément à cette recommandation.

   Le Comité recommande aussi que le président du jury d'examen reçoivent une formation pertinente. Je suis d'accord avec cette proposition et je vous demande de prendre les dispositions voulues à cet effet.

   Une année après le début du processus visant la circonscription n° 2, je vous demanderais de procéder à l'évaluation du rendement de ce dernier et, s'il se révèle probant, de me remettre un échéancier en vue de son extension éventuelle à la circonscription n° 1.

.../4

9. Dans sa recommandation n° 16, le Comité propose que l'Administration effectue, en partenariat avec les pilotes et les parties intéressées, un examen permanent de tous les aspects de ses activités et rende compte des mesures particulières qui ont été prises afin d'accroître l'efficience et de réaliser d'autres réductions de coûts. Bien qu'une somme de travail considérable ait été abattue à cet égard, cet examen devrait constituer un objectif permanent. Par conséquent, je demanderais à l'APL de fournir tous les détails pertinents dans son rapport annuel de 1999 et dans ses rapports subséquents.

10. Dans sa recommandation n° 18, le Comité suggère que les parties intéressées soient consultées régulièrement sur les questions de finances, d'exploitation et de planification qui les touchent. J'appuie cette recommandation et je demande à l'APL de rendre compte de ses plans de consultations dans son Plan d'entreprise de 2001-2005 ainsi que de la mise en œuvre de ces consultations dans son rapport annuel de 2000 et dans ses rapports subséquents.

11. Dans sa recommandation n° 19, le Comité propose que l'Administration établisse en consultation avec les pilotes et l'industrie du transport maritime, un système pour la publication d'informations pratiques sur les incidents de sécurité. Je demanderais à l'APL d'établir un tel système pour la Région des Laurentides et d'en fournir les détails pertinents dans son rapport annuel de l'an 2000.

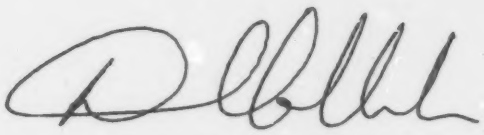
12. Dans sa recommandation n° 20, le Comité propose que soit établie une méthode structurée de traitement des plaintes afin de communiquer en temps opportun aux plaignants les mesures prises. Cette recommandation est raisonnable. Je demanderais donc à l'APL d'établir un mécanisme officiel de traitement des plaintes et de faire rapport sur sa mise en œuvre dans son rapport annuel de l'an 2000.

13. Selon la dernière recommandation du Comité, chaque Administration devrait soumettre à mon approbation, dans un délai de six mois, un plan précisant les dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues pour chacune des recommandations, par ordre de priorité. Par conséquent, je vous demanderais de donner suite à la présente en déposant votre plan de mise en œuvre au plus tard le 15 mai 2000.

.../5

Je n'ignore pas que la mise en œuvre de ces recommandations représente un défi pour l'Administration de pilotage des Laurentides. Je suis cependant convaincu que celle-ci saura atteindre les buts visés compte tenu de sa volonté d'améliorer le système de pilotage dans l'intérêt de toutes les parties en cause. Je remercie le Conseil et les membres de l'Administration de leur appui indéfectible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



L'honorable David M. Collenette, C.P., député

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Monsieur Brian C. Ducharme
Président
Administration de pilotage des Grands Lacs
C.P. 95
Cornwall (Ontario)
K6H 5R9

Monsieur,

Le 1er septembre 1999, l'Office des transports du Canada (OTC) m'a remis un mémoire sur l'Examen des questions de pilotage en suspens. Cet examen, auquel l'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) a participé activement, fait suite à l'obligation du gouvernement, aux termes de la Politique maritime nationale de 1995, de reprendre l'examen des questions laissées en plan par le Groupe de travail national sur la Politique de pilotage maritime.

Suite à ses délibérations, le Comité d'examen de l'OTC a proposé vingt et une recommandations visant à améliorer le système de pilotage au Canada. Le gouvernement a accepté en principe toutes ces recommandations, sous réserve de l'examen de certains points. Quelques-unes de ces recommandations touchent directement l'APGL et j'aimerais avoir l'assurance que votre Conseil y donnera suite dans les plus brefs délais.

Plus particulièrement, j'aimerais que l'APGL prenne les mesures suivantes en réponse à l'Examen:

1. La recommandation n° 1 du Comité prévoit l'adoption d'une méthode fondée sur le risque pour désigner ou modifier les zones de pilotage obligatoire. Par souci d'uniformité et pour éviter tout double emploi, j'ai demandé au Ministère de constituer un comité directeur composé de représentants des quatre Administrations. Le comité élaborera dans un délai d'une année, une méthode d'évaluation fondée sur le risque à l'égard de toutes les modifications réglementaires touchant la sécurité. Une fois adopté, ce processus d'évaluation sera exigé pour la modification de toute zone de pilotage obligatoire.

.../2

Le Comité a également recommandé qu'un examen des zones de pilotage obligatoire ait lieu tous les cinq ans. J'appuie cette recommandation et je demanderais à l'APGL de procéder à cet examen périodique et de me rendre compte des résultats. Les résultats du premier examen sont attendus au plus tard à la fin de 2005.

Enfin, le Comité a demandé que chacune des Administrations identifie, en consultation avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire à l'intérieur desquelles des facteurs ou des circonstances ont changé qui justifient la conduite d'un examen. Un plan accompagné d'un échéancier doit aussi être établi à l'aide de la méthode d'évaluation susmentionnée fondée sur le risque. J'aimerais que l'APGL réalise cet examen et rende compte de ses résultats, tel que proposé, dans son rapport annuel de l'an 2000.

2. Dans sa recommandation n° 3, le Comité préconise que, par souci de transparence du processus de dispense, chaque Administration fournisse les motifs de tout refus d'accorder une dispense. Cette recommandation est logique et je demanderais à l'APGL de s'y conformer dorénavant.

3. Dans sa recommandation n° 8, le Comité soutient que les Administrations de pilotage devraient rendre compte, dans leur rapport annuel, du nombre de candidats pilotes qualifiés dont elles disposent. Je suis d'accord avec cette suggestion et je demanderais à l'APGL d'y donner suite, tel que proposé, dans son rapport annuel de 1999.

4. Dans sa recommandation n° 9, le Comité propose que les Administrations élaborent et mettent en œuvre un système d'évaluation périodique de la compétence des pilotes et de la qualité du service qu'ils offrent. Il s'agit-là d'une suggestion raisonnable et je demanderais à l'APGL d'élaborer un système d'assurance de la qualité adapté aux besoins et aux caractéristiques de la Région des Grands Lacs. Je vous prie de faire rapport de vos progrès à cet égard dans votre rapport annuel de l'an 2000 et dans les rapports subséquents.

5. Dans sa recommandation n° 15, le Comité propose que l'on modifie le *Règlement sur le pilotage des Grands Lacs* pour tenir compte des exigences accrues à l'égard des dispenses de pilotage obligatoire dans la région de pilotage des Grands Lacs. Je suis d'accord avec cette recommandation et je demanderais à l'APGL de modifier son règlement en conséquence

6. Dans sa recommandation n° 16, le Comité propose que l'Administration effectue, en partenariat avec les pilotes et les parties intéressées, un examen permanent de tous les aspects de ses activités et rende compte des mesures particulières qui ont été prises afin d'accroître l'efficience et de réaliser d'autres réductions de coûts. Bien qu'une somme de travail considérable ait été abattue à cet égard, cet examen devrait constituer un objectif permanent. Par conséquent, je demanderais à l'APGL de fournir tous les détails pertinents dans son rapport annuel de 1999 et dans ses rapports subséquents.

.../3

7. Dans sa recommandation n° 18, le Comité suggère que les parties intéressées soient consultées régulièrement sur les questions de finances, d'exploitation et de planification qui les touchent. J'appuie cette recommandation et je demande à l'APGL de rendre compte de ses plans de consultations dans son Plan d'entreprise de 2001-2005 ainsi que de la mise en œuvre de ces consultations dans son rapport annuel de 2000 et dans ses rapports subséquents.

8. Dans sa recommandation n° 19, le Comité propose que l'Administration établisse en consultation avec les pilotes et l'industrie du transport maritime, un système pour la publication d'informations pratiques sur les incidents de sécurité. Je demanderais à l'APGL d'établir un tel système pour la Région des Grands Lacs et d'en fournir les détails pertinents dans son rapport annuel de l'an 2000.

9. Dans sa recommandation n° 20, le Comité propose que soit établie une méthode structurée de traitement des plaintes afin de communiquer en temps opportun aux plaignants les mesures prises. Cette recommandation est raisonnable. Je demanderais donc à l'APGL d'établir un mécanisme officiel de traitement des plaintes et de faire rapport sur sa mise en œuvre dans son rapport annuel de l'an 2000.

10. Selon la dernière recommandation du Comité, chaque Administration devrait soumettre à mon approbation, dans un délai de six mois, un plan précisant les dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues pour chacune des recommandations, par ordre de priorité. Par conséquent, je vous demanderais de donner suite à la présente en déposant votre plan de mise en œuvre au plus tard le 15 mai 2000.

Je n'ignore pas que la mise en œuvre de ces recommandations représente un défi pour l'Administration de pilotage des Grands Lacs. Je suis cependant convaincu que celle-ci saura atteindre les buts visés compte tenu de sa volonté d'améliorer le système de pilotage dans l'intérêt de toutes les parties en cause. Je remercie le Conseil et les membres de l'Administration de leur appui indéfectible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable David M. Collenette, C.P., député

Minister of Transport | Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

NOV 15 1999

Monsieur Maurice Fellis
Président
Administration de pilotage du Pacifique
300 - 1199 West Hastings Street
Vancouver (C.-B.)
V6E 4G9

Monsieur,

Le 1er septembre 1999, l'Office des transports du Canada (OTC) m'a remis un mémoire sur l'Examen des questions de pilotage en suspens. Cet examen, auquel l'Administration de pilotage du Pacifique (APP) a participé activement, fait suite à l'obligation du gouvernement, aux termes de la Politique maritime nationale de 1995, de reprendre l'examen des questions laissées en plan par le Groupe de travail national sur la Politique de pilotage maritime.

Suite à ses délibérations, le Comité d'examen de l'OTC a proposé vingt et une recommandations visant à améliorer le système de pilotage au Canada. Le gouvernement a accepté en principe toutes ces recommandations, sous réserve de l'examen de certains points. Quelques-unes de ces recommandations touchent directement l'APP et j'aimerais avoir l'assurance que votre Conseil y donnera suite dans les plus brefs délais.

Plus particulièrement, j'aimerais que l'APP prenne les mesures suivantes en réponse à l'Examen:

1. La recommandation n° 1 du Comité prévoit l'adoption d'une méthode fondée sur le risque pour désigner ou modifier les zones de pilotage obligatoire. Par souci d'uniformité et pour éviter tout double emploi, j'ai demandé au Ministère de constituer un comité directeur composé de représentants des quatre Administrations. Le comité élaborera dans un délai d'une année, une méthode d'évaluation fondée sur le risque à l'égard de toutes les modifications réglementaires touchant la sécurité. Une fois adopté, ce processus d'évaluation sera exigé pour la modification de toute zone de pilotage obligatoire.

.../2

Le Comité a également recommandé qu'un examen des zones de pilotage obligatoire ait lieu tous les cinq ans. J'appuie cette recommandation et je demanderais à l'APP de procéder à cet examen périodique et de me rendre compte des résultats. Les résultats du premier examen sont attendus au plus tard à la fin de 2005.

Enfin, le Comité a demandé que chacune des Administrations identifie, en consultation avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire à l'intérieur desquelles des facteurs ou des circonstances ont changé qui justifient la conduite d'un examen. Un plan accompagné d'un échéancier doit aussi être établi à l'aide de la méthode d'évaluation susmentionnée fondée sur le risque. J'aimerais que l'APP réalise cet examen et rende compte de ses résultats, tel que proposé, dans son rapport annuel de l'an 2000.

2. Dans sa recommandation n° 3, le Comité préconise que, par souci de transparence du processus de dispense, chaque Administration fournisse les motifs de tout refus d'accorder une dispense. Cette recommandation est logique et je demanderais à l'APP de s'y conformer dorénavant.

3. Dans sa recommandation n° 6, le Comité propose que l'APP soit tenue de rendre compte des changements à la règle des huit heures, 105 milles. Par conséquent, je demanderais à l'Administration de faire rapport à ce sujet dans son rapport annuel de l'an 2000.

4. Dans sa recommandation n° 8, le Comité soutient que les Administrations de pilotage devraient rendre compte, dans leur rapport annuel, du nombre de candidats pilotes qualifiés dont elles disposent. Je suis d'accord avec cette suggestion et je demanderais à l'APP d'y donner suite, tel que proposé, dans son rapport annuel de 1999.

5. Dans sa recommandation n° 9, le Comité propose que les Administrations élaborent et mettent en œuvre un système d'évaluation périodique de la compétence des pilotes et de la qualité du service qu'ils offrent. Il s'agit-là d'une suggestion raisonnable et je demanderais à l'APP d'élaborer un système d'assurance de la qualité adapté aux besoins et aux caractéristiques de la Région du Pacifique. Je vous prie de faire rapport de vos progrès à cet égard dans votre rapport annuel de l'an 2000 et dans les rapports subséquents.

6. Dans sa recommandation n° 16, le Comité propose que l'Administration effectue, en partenariat avec les pilotes et les parties intéressées, un examen permanent de tous les aspects de ses activités et rende compte des mesures particulières qui ont été prises afin d'accroître l'efficience et de réaliser d'autres réductions de coûts. Bien qu'une somme de travail considérable ait été abattue à cet égard, cet examen devrait constituer un objectif permanent. Par conséquent, je demanderais à l'APP de fournir tous les détails pertinents dans son rapport annuel de 1999 et dans ses rapports subséquents.

.../3

Le comité recommande en outre que l'APP fasse rapport sur l'issue de son examen des activités de pilotage dans le Fraser en donnant le calendrier de mise en œuvre de l'option retenue. Je suis d'accord avec cette recommandation.

7. Dans sa recommandation n° 18, le Comité suggère que les parties intéressées soient consultées régulièrement sur les questions de finances, d'exploitation et de planification qui les touchent. J'appuie cette recommandation et je demande à l'APP de rendre compte de ses plans de consultations dans son Plan d'entreprise de 2001-2005 ainsi que de la mise en œuvre de ces consultations dans son rapport annuel de 2000 et dans ses rapports subséquents.

8. Dans sa recommandation n° 19, le Comité propose que l'Administration établisse en consultation avec les pilotes et l'industrie du transport maritime, un système pour la publication d'informations pratiques sur les incidents de sécurité. Je demanderais à l'APP d'établir un tel système pour la Région du Pacifique et d'en fournir les détails pertinents dans son rapport annuel de l'an 2000.

9. Dans sa recommandation n° 20, le Comité propose que soit établie une méthode structurée de traitement des plaintes afin de communiquer en temps opportun aux plaignants les mesures prises. Cette recommandation est raisonnable. Je demanderais donc à l'APP d'établir un mécanisme officiel de traitement des plaintes et de faire rapport sur sa mise en œuvre dans son rapport annuel de l'an 2000.

10. Selon la dernière recommandation du Comité, chaque Administration devrait soumettre à mon approbation, dans un délai de six mois, un plan précisant les dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues pour chacune des recommandations, par ordre de priorité. Par conséquent, je vous demanderais de donner suite à la présente en déposant votre plan de mise en œuvre au plus tard le 15 mai 2000.

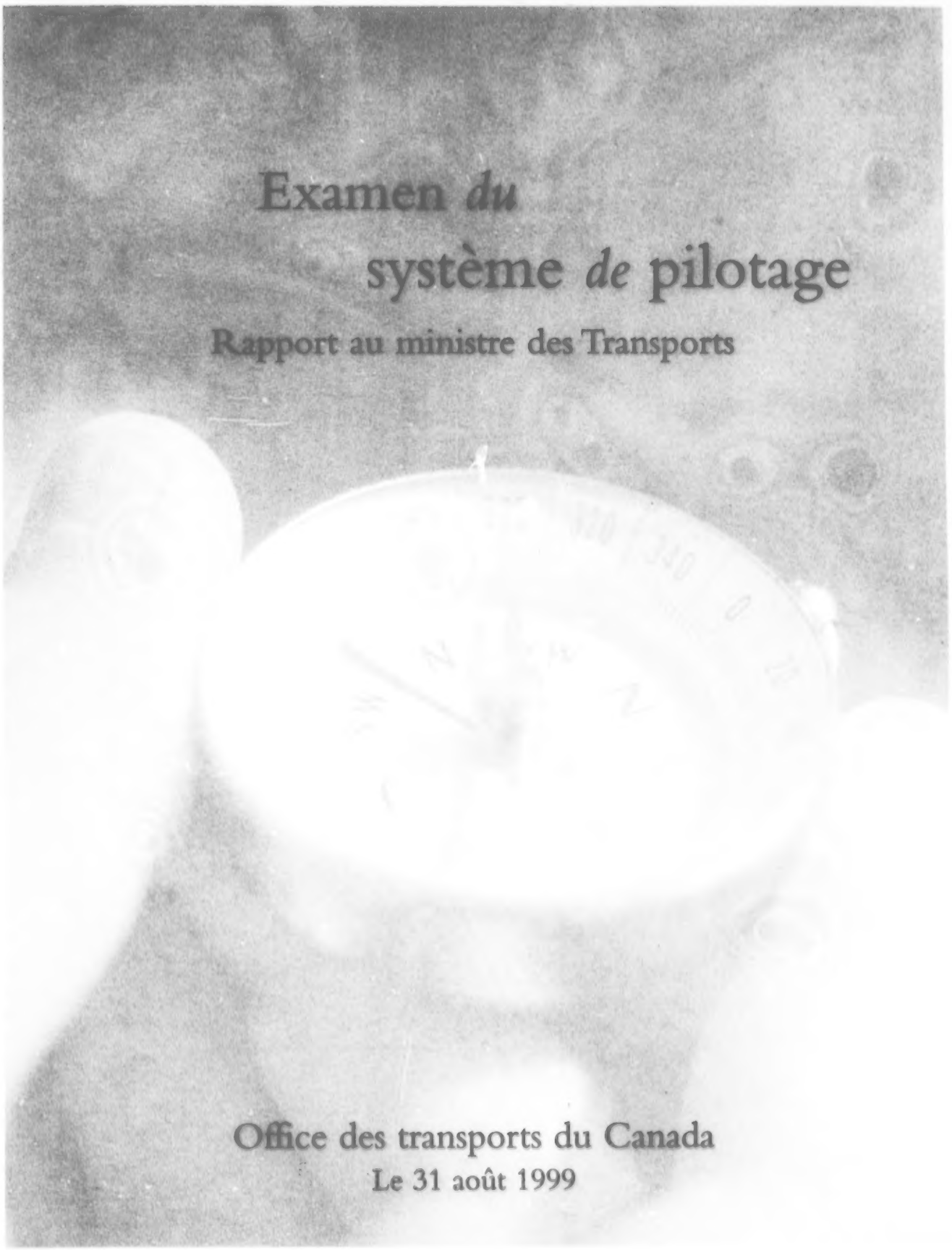
Je n'ignore pas que la mise en œuvre de ces recommandations représente un défi pour l'Administration de pilotage du Pacifique. Je suis cependant convaincu que celle-ci saura atteindre les buts visés compte tenu de sa volonté d'améliorer le système de pilotage dans l'intérêt de toutes les parties en cause. Je remercie le Conseil et les membres de l'Administration de leur appui indéfectible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable David M. Collenette, C.P., député

Examen *du* système *de* pilotage

Rapport au ministre des Transports



Office des transports du Canada

Le 31 août 1999

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999
Imprimé et relié au Canada
Le rapport de l'OTC est disponible sur le site Internet de l'Office à
www.cta-otc.gc.ca

Office
des transports
du Canada

Canadian
Transportation
Agency

Le 30 août 1999

L'honorable David M. Collenette, C. P., député
Ministre des Transports
Immeuble de Transports Canada
Place de Ville
330, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Monsieur le Ministre,

Conformément à votre lettre du 12 août 1998 demandant que l'Office des transports du Canada entreprenne l'examen des services de pilotage visés par la *Loi maritime du Canada*, et conformément au cadre de référence de l'examen, le Comité d'examen du système de pilotage a le plaisir de vous remettre le rapport final de son examen. Ce rapport contient les résultats des consultations menées auprès des parties intéressées et les recommandations formulées par le Comité d'examen pour chacune des questions à l'étude.

Marian L. Robson

Jean Patenaude

Keith Penner

Richard Cashin

Ottawa (Ontario) K1A 0N9
www.cta-otc.gc.ca

Ottawa Ontario K1A 0N9
www.cta-otc.gc.ca

Canada

Table *des* matières

Remerciements vii

Acronymes et terminologie ix

Introduction 1
Contexte 1
Conduite de l'examen 2
Structure du rapport 4

Section 1 — Désignation des zones de pilotage obligatoire 7

Introduction 7

Critères utilisés pour désigner les zones de pilotage obligatoire 12
Contexte 12
Objets de préoccupation 14
Analyse 15
Recommandation n° 1 17

Taille, jauge et type de navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire 17
Contexte 17
Objets de préoccupation 18
Analyse 19
Recommandation n° 2 19

Octroi de dispenses 19
Contexte 19
Objets de préoccupation 20
Analyse 21
Recommandation n° 3 21

Double pilotage 21
Contexte 22
Objets de préoccupation 23
Analyse 23
Recommandation n° 4 24

Pilotes lamaneurs à Québec et dans les ports secondaires de la circonscription 2 24

Contexte 24
Objets de préoccupation 25
Analyse 26
Recommandation nº 5 27

Affectation de deux pilotes dans la région de l'Administration de pilotage du Pacifique 27

Contexte 27
Objets de préoccupation 27
Recommandation nº 6 28

Section 2 — Exigences en matière de formation des pilotes et de délivrance de brevets de pilotage 29

Introduction 29

Normes nationales 29

Contexte 29
Objets de préoccupation 33
Analyse 33
Recommandation nº 7 35

Bassin de candidats au brevet 35

Contexte 35
Objets de préoccupation 35
Analyse 37
Recommandation nº 8 38

Programme d'assurance de la qualité pour les pilotes 38

Contexte 38
Objets de préoccupation 38
Analyse 40
Recommandation nº 9 40

Administration de pilotage du Pacifique : Délivrance des brevets et répartition des pilotes sur toute la côte Ouest 41

Contexte 41
Objets de préoccupation 41
Analyse 43
Recommandation nº 10 44

Services de pilotage au port de Prince Rupert 44

Contexte 44
Objets de préoccupation 45
Analyse 46
Recommandation nº 11 46

Section 3 — Processus de délivrance de certificats pour les capitaines et les officiers de navire 47

Introduction 47

Administration de pilotage de l'Atlantique 49

Contexte 49
Objets de préoccupation 50
Analyse 50
Recommandation nº 12 51
Délivrance d'un certificat pour le capitaine d'amarrage de Canaport 51
Recommandation nº 13 52

Administration de pilotage des Laurentides 52

Contexte 52
Objets de préoccupation 53
Contexte historique 54
Analyse 57
Recommandation nº 14 62

Administration de pilotage des Grands Lacs 62

Contexte 62
Objets de préoccupation 63
Analyse 64
Recommandation nº 15 67

Administration de pilotage du Pacifique 67

Dispositions de la *Loi sur le pilotage* concernant la délivrance de certificats aux capitaines et aux officiers 68

Contexte 68
Objets de préoccupation 68
Analyse 68

Section 4 — Autonomie financière et réduction des coûts 71

Introduction 71

Autonomie financière et réduction des coûts 71

Contexte 71
Objets de préoccupation 72
Analyse 75
Recommandation nº 16 76

Structure des conseils d'administration 76

Contexte 76
Objets de préoccupation 76
Analyse 77
Recommandation nº 17 77

Consultation 77

Objet de préoccupation 77
Analyse 78
Recommandation nº 18 78

Obligation de rendre compte 78

Compte rendu des incidents 79

Objet de préoccupation 79
Analyse 79
Recommandation nº 19 80

Plaintes 80

Objet de préoccupation 80
Analyse 80
Recommandation nº 20 80

Mise en œuvre des recommandations 81

Recommandation nº 21 81

Postface 83

Annexe I Cadre de référence 85

Annexe II Liste des parties intéressées 90

Annexe III Liste des mémoires déposés devant le Comité d'examen 98

Annexe IV Liste des réunions 100

Annexe V Liste des participants aux réunions 103

Annexe VI Recommandations et incidence éventuelle 107

Remerciements

Le Comité d'examen du système de pilotage désire exprimer sa reconnaissance à toutes les personnes qui ont participé à cet examen. Des centaines de personnes représentant un vaste éventail d'intérêts ont consacré d'innombrables heures, dans le cadre de cet examen, à effectuer des recherches, à préparer des documents d'information et à participer aux réunions qui se sont tenues dans tout le pays. Leur contribution aux travaux du Comité d'examen est inestimable.

Les résultats de cet examen pourraient avoir une incidence sérieuse pour les parties concernées par le système de pilotage; ils y ont donc fait valoir leurs positions de façon énergique et efficace. Les questions qui ont fait l'objet d'un examen ont soulevé des controverses et, même si les débats ont été intenses, les parties ont mutuellement accueilli de façon respectueuse les points de vue divergents.

Au cours de la période d'examen, il est devenu manifeste pour tous que des signes positifs de changement étaient déjà observables dans le système de pilotage canadien. Il faut reconnaître aux administrations, aux pilotes et aux utilisateurs le mérite de pouvoir travailler de concert à améliorer le système, malgré les divergences de point de vue. Devant un tel esprit de collaboration, le Comité d'examen est convaincu que son rapport contribuera à l'amélioration du système de pilotage, d'un bout à l'autre du Canada.

Acronymes *et* terminologie

AAC
Association des armateurs canadiens

AASL
Association des armateurs du St-Laurent

APA
Administration de pilotage de l'Atlantique

APGL
Administration de pilotage des Grands Lacs

APL
Administration de pilotage des Laurentides

APP
Administration de pilotage du Pacifique

BCCP
British Columbia Coast Pilots

COMITÉ BLOUIN
Étude du fonctionnement du système de pilotage, réalisée par Pierre Blouin (1987), dans la perspective d'accroître la productivité tout en maintenant des services de pilotage sécuritaires et efficaces.

COMITÉ D'EXAMEN
Comité d'examen du système de pilotage

COMMISSION BERNIER
Étude de la réglementation canadienne sur le pilotage et recommandations générales, réalisée par Yves Bernier (1968).

CSBC
Chamber of Shipping of British Columbia

CTC
Commission canadienne des transports

FRPA
Fraser River Pilot Association

GRP
Gestion des ressources à la passerelle

JBR
Jauge brute au registre

JNR
Jauge nette au registre

JPL
Jauge de port en lourd

OFFICE
Office des transports du Canada

RAPPORT DANCOSSE
Examen du double pilotage obligatoire dans la zone de l'Administration de pilotage des Laurentides, réalisé par Guy P. Dancosse (novembre 1992).

RAPPORT GAUTHIER
Étude réalisée par Johanne Gauthier (février 1990) sur les modifications proposées au Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et publiées dans la Gazette du Canada le 14 mai 1988.

RAPPORT KPMG
Examen du processus de certification de l'Administration de pilotage des Laurentides, réalisé par la firme KPMG (1997).

Introduction

Contexte

À la suite de l'adoption de la *Loi maritime du Canada* en juin 1998, des modifications ont été apportées à la *Loi sur le pilotage*. Aussi, le ministre des Transports doit-il examiner certaines questions concernant les services de pilotage maritime et soumettre au Parlement, sous forme de rapport, les conclusions tirées de cet examen. Plus précisément, l'article suivant a été ajouté à la *Loi sur le pilotage* :

> *53. (1) Le ministre, après avoir consulté chaque Administration, ses utilisateurs, ainsi que toutes les personnes qui sont touchées par son fonctionnement, est tenu de revoir les conditions à remplir pour que les capitaines et les officiers puissent devenir titulaires d'un certificat de pilotage, la formation des pilotes, les normes de compétence fixées à leur égard, l'attribution des licences de pilotes, les zones de pilotage obligatoires, les mécanismes de règlement des différends et les mesures prises en matière d'autonomie financière et de réduction des coûts et d'établir un rapport de ses conclusions, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent article.*
>
> *(2) Dans les trente jours de séance de chaque chambre du Parlement suivant l'établissement du rapport, le ministre le fait déposer devant elle.*

En août 1998, le Ministre a chargé l'Office des transports du Canada (l'Office) d'entreprendre l'examen susmentionné. Dans la lettre qu'il a fait parvenir à l'Office en date du 12 août 1998, le Ministre a demandé à l'Office d'effectuer cet examen conformément à son cadre de référence[1] et de lui soumettre les résultats de cet examen au plus tard le 1er septembre 1999.

Dans le cadre de référence, on pouvait lire les directives suivantes concernant l'objectif et la portée de l'examen, ainsi que les recommandations à formuler :

- l'examen sera prospectif et il sera fait de manière à répondre aux attentes actuelles et futures des utilisateurs;
- l'examen portera sur les cinq secteurs précisés au nouvel article 53;
- cet examen comportera trois volets, soit la recherche, la consultation, ainsi que la formulation de recommandations;
- deux réunions nationales devront être prévues dans le cadre des consultations;
- l'incidence des recommandations devra être évaluée;
- dans l'impossibilité de parvenir à un consensus sur les solutions, les solutions de rechange recommandées par les parties intéressées seront présentées dans le rapport.

1 Des exemplaires de la lettre du Ministre et du cadre de référence sont fournis à l'annexe I.

Conduite de l'examen

Après avoir été chargé par le Ministre d'examiner certaines questions relatives au pilotage maritime, l'Office a mis sur pied un Comité d'examen du système de pilotage (le Comité d'examen) composé des personnes suivantes :

Marian Robson, présidente
Jean Patenaude, vice-président
Keith Penner, membre
Richard Cashin, membre

Dans une lettre du 28 août 1998, le Comité d'examen a avisé les parties intéressées d'un bout à l'autre du Canada[2] que le ministre des Transports avait chargé l'Office d'examiner certaines questions liées au pilotage maritime. Le Comité d'examen a alors informé les parties intéressées qu'en plus des deux réunions nationales prévues dans le cadre de référence, il tiendrait une série de consultations régionales. Le Comité d'examen a aussi invité les parties intéressées à soumettre tout au long des consultations, leurs commentaires écrits sur les questions de pilotage faisant l'objet de l'examen, en leur précisant que ces commentaires figureraient parmi les documents publics soumis dans le cadre de cet examen[3]. Le Comité d'examen a indiqué aux parties intéressées que la première série de consultations régionales aurait un caractère officieux et que les discussions seraient menées séparément avec les différents groupes.

La première série de consultations régionales avec les parties intéressées a eu lieu en octobre 1998[4]. Même si le cadre de référence ne prévoyait que cinq questions précises à examiner, le Comité d'examen a demandé aux parties intéressées, pendant cette première série de consultations, de formuler des commentaires sur tous les aspects des services de pilotage, de manière à avoir un tableau global des services de pilotage au Canada et des questions connexes. On a ainsi relevé un certain nombre de préoccupations, dont plusieurs dépassaient la portée de l'examen, tel que décrit dans le cadre de référence. Au cours des discussions, plusieurs parties ont fait valoir que tous les aspects des services de pilotage devraient être examinés, notamment la structure de prestation de ces services. Selon certaines parties, les services de pilotage devraient en outre être privatisés.

Avant la tenue de la première réunion nationale, qui a eu lieu les 18 et 19 janvier 1999, le Comité d'examen a distribué aux parties intéressées un document de travail dans lequel il décrivait la portée de l'examen en ces termes.

> À cet égard, le Comité tient à souligner qu'il mène cet examen dans le cadre de la structure actuelle des services de pilotage, c'est-à-dire des services qui sont fournis par quatre administrations de pilotage, dont chacune est une

2 Voir l'annexe II pour la liste des parties intéressées qui ont participé à l'examen.
3 Voir l'annexe III pour la liste de tous les mémoires soumis au Comité d'examen.
4 Voir l'annexe IV pour la liste de toutes les réunions régionales et nationales et l'annexe V pour les noms des participants à ces réunions.

société d'État. La structure des services de pilotage a fait l'objet d'un débat avant l'adoption par le Parlement de la *Loi maritime du Canada*; toutefois, la loi ne contient aucune disposition modifiant la structure des services de pilotage. Le mandat du Comité n'englobe pas la réforme des lois en vigueur étant donné que le Canada a pris une décision délibérée quant à la structure des services de pilotage lorsqu'il a adopté la *Loi maritime du Canada*. La structure en vigueur constitue donc le cadre dans les limites duquel le Comité mène son examen.

Lors de la première réunion nationale, le Comité d'examen a précisé davantage sa pensée à cet égard; en effet, même s'il n'entre pas dans son cadre de référence de proposer des modifications législatives en vue de changer la structure des services de pilotage, le Comité d'examen pourrait envisager d'autres modifications législatives pour résoudre, au besoin, les questions à l'étude.

Dans le document de travail, le Comité d'examen a indiqué que la première réunion nationale aborderait principalement des questions nationales et que les discussions permettraient au Comité d'examen et aux parties intéressées d'explorer divers moyens de réaliser des progrès ou de trouver des solutions aux questions litigieuses. Cette réunion devait également servir à préparer le terrain pour la série suivante de réunions régionales, davantage axées sur les questions d'intérêt régional.

À l'ouverture de la première réunion nationale, le Comité d'examen a informé les parties que le nombre de questions à l'étude était passé de cinq à quatre. Le Comité d'examen a indiqué qu'il n'était plus nécessaire d'examiner les mécanismes de résolution des différends puisqu'en vertu d'une modification apportée à la *Loi maritime du Canada*, il est dorénavant interdit aux pilotes de refuser de fournir des services pendant qu'un contrat avec une administration est encore en vigueur ou lorsqu'il est en voie de négociation. En outre, le Comité d'examen a appris, au cours des consultations du mois d'octobre 1998, que la plupart des pilotes employés avaient volontairement accepté de ne pas suspendre leurs services.

Au cours de cette première réunion nationale, et dans les commentaires formulés par les parties intéressées, le Comité d'examen a perçu une certaine frustration relativement au fait que plusieurs problèmes qui persistent depuis longtemps ne sont toujours pas réglés. Le Comité d'examen a toutefois constaté que les participants sont disposés à aller de l'avant et à reprendre les discussions sur ces questions. À cet égard, plusieurs parties ont fait savoir qu'elles préféraient discuter des détails de certaines de ces questions dans un cadre régional, plutôt que dans une tribune nationale. Cette préférence s'explique par les différences qui existent dans les services de pilotage et les administrations d'une région à l'autre, qui sont typiques du régime canadien de pilotage maritime.

À la fin de la première réunion nationale, le Comité d'examen a annoncé aux parties qu'il

leur fournirait un aperçu des sujets et des questions connexes qui sont à l'ordre du jour de la prochaine série de consultations régionales. De cette façon, le Comité d'examen a pu se concentrer sur les questions les plus délicates et cerner les questions que les parties intéressées semblaient disposées à débattre dans le but d'en arriver à une solution, en prévision des réunions publiques et individuelles des mois de février et mars 1999.

Encouragé par les progrès accomplis par les parties et devant leur volonté manifeste d'en arriver à des solutions acceptables pour tous au cours des réunions de février et de mars 1999, le Comité d'examen a jugé qu'une troisième série de consultations régionales serait profitable.

Au cours des réunions tenues en avril et en mai, le Comité d'examen a constaté que, dans certaines régions de pilotage, l'administration, les pilotes et l'industrie avançaient de façon remarquable vers la résolution des problèmes locaux. Dans d'autres régions, des écarts séparaient encore les parties intéressées, mais les discussions se poursuivaient. Dans certains cas, lorsqu'une partie intéressée ne semblait pas bien comprendre les préoccupations d'une autre partie à l'égard d'une question particulière, le Comité d'examen a expressément demandé aux parties de discuter de certains aspects précis de la question en litige.

Pour préparer la deuxième réunion nationale, tenue les 9 et 10 juin 1999, le Comité d'examen a distribué un document de travail exposant ses conclusions et recommandations préliminaires. Le document faisait ressortir différents aspects des questions étudiées, soit ceux qui étaient les plus importants pour chaque région de pilotage selon le Comité d'examen. On a choisi de présenter le tout sous forme abrégée en raison du court délai entre la fin de la dernière série de consultations régionales et la réunion nationale.

De l'avis du Comité d'examen, la deuxième réunion nationale a été fructueuse car les parties sont parvenues à un consensus sur plusieurs aspects des questions examinées. Ce résultat traduit l'attitude des parties, qui préféraient trouver leurs propres solutions plutôt que de se faire imposer des solutions par le gouvernement, opinion également partagée par le Comité d'examen. Des divergences d'opinion subsistent toutefois sur certains points.

Le Comité d'examen a reconnu que le pilotage est régional, de par sa nature, et que les solutions doivent par conséquent être régionales. Les discussions tenues dans les régions ont fait ressortir ce point. Au moment de rédiger le présent rapport, les membres du Comité d'examen ont donc décidé de proposer des solutions réalisables qui correspondent aux problèmes de chaque région de pilotage, plutôt que d'exposer des solutions générales qui s'appliqueraient à toutes les régions.

Structure du rapport

Pour certains sujets et certaines questions, la gravité des préoccupations différaient d'une région de pilotage à l'autre. Dans de tels cas, les auteurs du rapport ont traité les différentes administrations séparément. Lorsque

les préoccupations concernaient plus ou moins également toutes les administrations, celles-ci ont été regroupées.

Le rapport se divise en quatre parties, chacune portant sur l'une des questions examinées. Chaque partie suit la même présentation : résumé des dispositions législatives, contexte, objets de préoccupation, analyse et recommandations du Comité d'examen.

Quelques-unes des recommandations du rapport sont assorties d'un délai précis, à l'intérieur duquel les administrations doivent avoir mis en œuvre les mesures recommandées. D'autres n'ont pas de date d'échéance; on laisse aux administrations le loisir de se fixer des priorités et des dates d'échéance pour la mise en œuvre des recommandations, en fonction de l'urgence de la question et de la disponibilité des ressources. Néanmoins, le Comité d'examen est d'avis que les administrations devraient tenter de mettre ces recommandations en œuvre le plus rapidement possible. À ce sujet, la quatrième partie du rapport est suivie d'une section qui porte sur l'application des recommandations du Comité d'examen qui ne sont pas assorties d'un délai précis.

Malgré l'important consensus à l'égard d'un grand nombre des recommandations du Comité d'examen, certains participants n'étaient pas d'accord avec le Comité d'examen et ont soumis leurs propres recommandations sur certains des sujets à l'étude. L'annexe VI renferme les recommandations du Comité d'examen, une analyse de leur incidence possible et les recommandations formulées par les participants en désaccord.

Section 1

Désignation *des* zones *de* pilotage obligatoire

Introduction

Chaque administration de pilotage exerce sa juridiction sur des eaux situées à l'intérieur des limites géographiques assignées à chaque région de pilotage dans la *Loi sur le pilotage*. Ces régions sont définies ci-dessous[5].

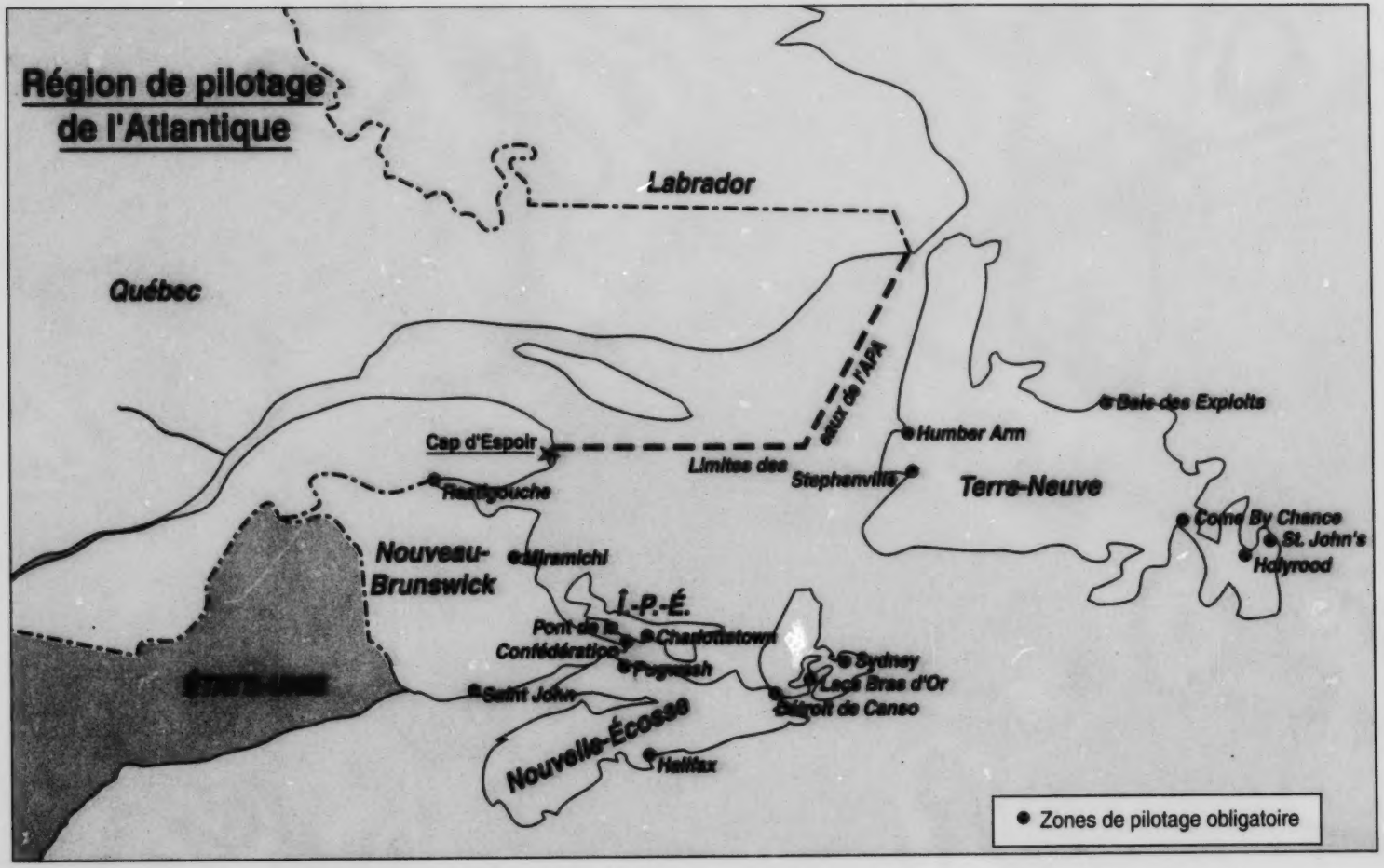
- Administration de pilotage de l'Atlantique (APA) : toutes les eaux canadiennes situées à l'intérieur et autour des quatre provinces de l'Atlantique, y compris les eaux de la baie des Chaleurs, dans la province de Québec, au sud du Cap d'Espoir.
- Administration de pilotage des Laurentides (APL) : toutes les eaux canadiennes situées à l'intérieur et autour de la province de Québec, au nord de l'entrée nord de l'écluse de Saint-Lambert, à l'exception des eaux de la baie des Chaleurs.
- Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) : toutes les eaux canadiennes situées dans la province de Québec au sud de l'entrée nord de l'écluse de Saint-Lambert et toutes les eaux canadiennes situées à l'intérieur et autour des provinces de l'Ontario et du Manitoba.
- Administration de pilotage du Pacifique (APP) : toutes les eaux canadiennes situées à l'intérieur et autour de la province de la Colombie-Britannique.

La *Loi sur le pilotage* octroie aussi à chaque administration de pilotage le pouvoir de délimiter par règlement des zones de pilotage obligatoire à l'intérieur des eaux dont elle a la charge. Voici une brève description des zones de pilotage obligatoire.

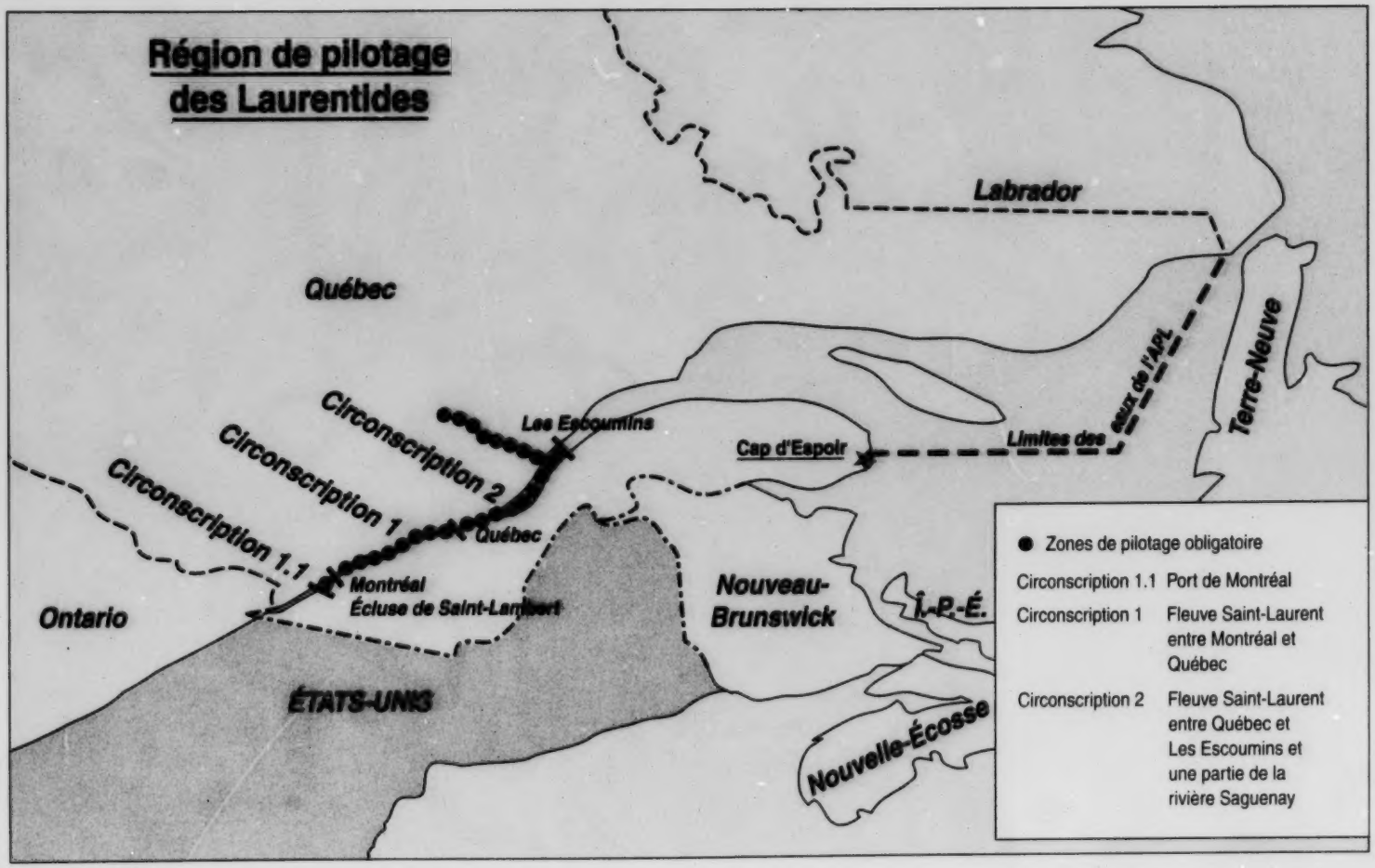
- APA : 15 grands ports, en plus des eaux situées sous le pont de la Confédération reliant le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.
- APL : le fleuve Saint-Laurent, de l'écluse de Saint-Lambert (à l'ouest de Montréal) jusqu'aux Escoumins, et une partie de la rivière Saguenay.

5 Les régions de pilotage et les zones de pilotage obligatoire sont indiquées dans les cartes présentées aux pages 8 à 11.

Administration de pilotage de l'Atlantique (APA)

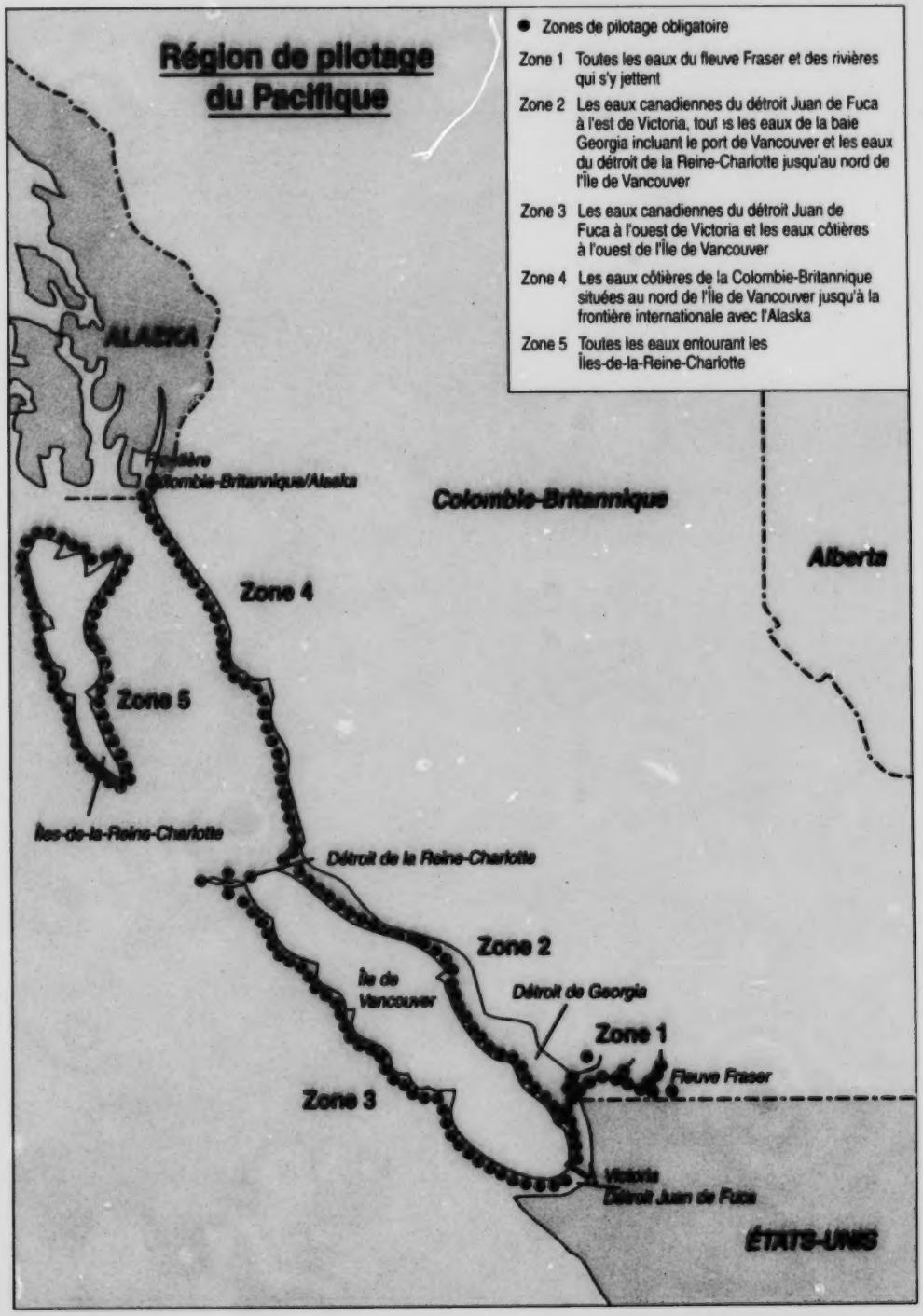


Administration de pilotage des Laurentides (APL)



Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL)

Administration de pilotage du Pacifique (APP)



- APGL : les eaux canadiennes du fleuve Saint-Laurent, à l'ouest de l'écluse de Saint-Lambert jusqu'au lac Ontario, les eaux canadiennes du lac Ontario, le canal Welland et les eaux canadiennes des lacs Érié, Huron et Supérieur, ainsi que les rivières et canaux qui les relient et le port de Churchill.
- APP : toutes les eaux côtières de la Colombie-Britannique, y compris les eaux côtières de l'Île de Vancouver et des Îles-de-la-Reine-Charlotte, ainsi que le fleuve Fraser.

Pendant les consultations initiales sur la désignation des zones de pilotage obligatoire, le Comité d'examen s'est rendu compte qu'il devait examiner plusieurs aspects de cette question. En se fondant sur les mémoires et témoignages des parties intéressées, le Comité d'examen a retenu les sujets suivants, qui sont traités dans le présent chapitre :

- les critères utilisés pour désigner les zones de pilotage obligatoire;
- taille, jauge et type de navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire;
- l'octroi de dispenses;
- les fondements du double pilotage obligatoire (région de l'APL seulement);
- les fondements de l'emploi obligatoire de pilotes lamaneurs (circonscription 2 de l'APL seulement);
- l'affectation de deux pilotes (région de l'APP seulement).

Critères utilisés pour désigner les zones de pilotage obligatoire

Contexte

L'imposition du pilotage obligatoire est l'un des nombreux sujets traités dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage (Commission Bernier). La Commission a cité deux grandes raisons qui justifient l'imposition du pilotage obligatoire :

a) un sinistre maritime susceptible d'interrompre sérieusement la navigation, causant ainsi un tort considérable à l'économie nationale; ou

b) le transit et les déplacements des bâtiments doivent, dans l'intérêt public, s'effectuer rapidement et en toute sécurité et cette condition exige que la conduite de ces bâtiments soit assurée par des marins ayant une connaissance et une expérience suffisantes de la navigation locale.

La Commission ajoute :

> Le pilotage obligatoire, allant à l'encontre de certaines libertés fondamentales, ne devrait pas être imposé sans discernement, mais seulement lorsqu'il est nécessaire et dans la mesure où il l'est, à la suite d'une décision explicite et délibérée.

En vertu de la *Loi sur le pilotage*, chaque administration de pilotage désigne comme zones de pilotage obligatoire des secteurs particuliers des eaux qui relèvent de sa compétence. Toutes les désignations instaurées lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, en 1972,

sont restées les mêmes, sauf dans le cas de l'APA. Depuis ce moment, cependant, certaines administrations ont examiné leurs désignations et, dans certains cas, ont proposé d'y apporter des modifications. Nous présentons ci-après les désignations originales et les changements survenus.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DE L'ATLANTIQUE

L'APA est la seule région où la désignation des zones de pilotage obligatoire a changé depuis la promulgation de la *Loi sur le pilotage*. Le pilotage n'est plus obligatoire dans plusieurs zones où il l'était à l'origine. Au cours des dernières années, le pont de la Confédération, qui relie le Nouveau-Brunswick à l'Île-du-Prince-Édouard, a été ajouté aux zones de pilotage obligatoire, alors qu'on en a retiré Clarenville, à Terre-Neuve. L'APA a proposé de créer une zone de pilotage obligatoire à Belledune, au Nouveau-Brunswick; cependant, après l'examen effectué par un enquêteur nommé par le ministre des Transports, cette proposition a été rejetée. L'APA n'a pas de critères de désignation officiels, mais les études qui ont mené à l'acceptation de la zone du pont de la Confédération et au rejet de la zone de Belledune ont tenu compte des lignes de conduite que l'APA avait élaborées. Pendant les consultations, l'APA a manifesté son intention d'utiliser l'analyse de gestion des risques Q850[6] pour ses futures désignations.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

Dans l'APL, les zones de pilotage obligatoire n'ont pas changé depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage*, mais on a examiné la désignation de certaines parties de la région.

En septembre 1985, l'APL a chargé le Comité Blouin[7] d'examiner les zones de pilotage obligatoire. Dans son rapport final, publié en mai 1987, le Comité Blouin recommande à l'APL de n'apporter aucun changement à ses zones de pilotage obligatoire actuelles.

En janvier 1989, l'APL a proposé de modifier ses règlements pour éliminer le pilotage obligatoire dans la zone située entre Cap-aux-Oies et l'Île-Blanche, dans la circonscription 2. Il s'agit d'un segment du fleuve, d'une longueur de 38 milles, situé à peu près à mi-chemin entre Québec et Les Escoumins. Cette proposition a été suivie de plusieurs autres examens de pilotage sur le fleuve Saint-Laurent, notamment l'examen Brander-Smith sur la sécurité des pétroliers et des rapports du Comité permanent des transports de la Chambre des communes. La région de l'APL a donc fait l'objet d'une série d'examens, mais on n'y a pas modifié les règlements touchant la désignation des zones de pilotage obligatoire.

6 L'analyse de gestion des risques Q850 est un modèle élaboré par l'Association canadienne de normalisation en 1996. Il est fondé sur une analyse des risques en six étapes, qui garantit la participation de toutes les parties concernées et la prise en compte de leurs préoccupations.

7 Le comité était composé de Pierre Blouin, conseiller juridique, et d'un membre du conseil d'administration de l'APL, assisté par des pilotes.

Administration de pilotage des Grands Lacs

Dans l'APGL, les zones de pilotage obligatoire n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*. Comme une bonne partie de la Voie maritime et des Grands Lacs relèvent de la juridiction conjointe du Canada et des États-Unis, les navires qui parcourent la région traversent la frontière internationale plusieurs fois. Par conséquent, l'APGL ne peut pas intervenir unilatéralement pour y désigner des zones de pilotage obligatoire. Si l'APGL proposait de modifier la désignation actuelle, les changements devraient faire l'objet de négociations avec les États-Unis.

Administration de pilotage du Pacifique

La désignation de toute la côte de la Colombie-Britannique et du fleuve Fraser comme zones de pilotage obligatoire n'a pas changé depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage*.

En réaction à une directive ministérielle de juin 1995 lui demandant d'examiner la validité des zones de pilotage obligatoire, l'APP a créé le Groupe d'étude des zones de pilotage obligatoire, composé de représentants de l'APP, de pilotes et de sociétés de transport maritime. L'APP a avisé le Ministre en décembre 1995 que tous les membres du Groupe d'étude considèrent que les zones de pilotage obligatoire sont valides et devraient être maintenues. Le Groupe d'étude a examiné les zones de pilotage obligatoire en tenant compte des besoins reliés à la sécurité, la protection de l'environnement, la navigation moderne, les systèmes de surveillance et de communication, les normes de construction navale et les trajets de circulation.

Objets de préoccupation

Les quatre administrations de pilotage indiquent que l'on ne possède aucune documentation sur les facteurs ou critères utilisés à l'origine pour désigner les zones de pilotage obligatoire. Elles croient que l'on s'est contenté de reprendre les désignations existantes après l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*. Certaines parties s'inquiètent de cette absence d'analyse ou de justification pour étayer le choix des désignations.

Les armateurs canadiens qui exploitent des navires dans les régions gérées par l'APA, l'APL et l'APGL ont du mal à accepter certaines des désignations de pilotage obligatoire en l'absence de justifications claires. Ils considèrent que les administrations, lors de la désignation des zones de pilotage obligatoire, devraient tenir compte du fait que les armateurs sont des chefs de file dans l'emploi de la technologie navale moderne et dans la formation de leurs capitaines et officiers. Les armateurs canadiens ne voient pas comment un capitaine qui a dirigé son navire sans problème dans un port ou un secteur donné peut tout à coup être considéré incompétent, à la suite d'une simple désignation. Ils citent le cas du pont de la Confédération comme exemple de désignation injustifiée, soulignant que l'enquêteur avait recommandé que les navires canadiens soient exemptés du pilotage obligatoire dans cette zone.

Les armateurs canadiens doutent aussi que la désignation de zones de pilotage obligatoire

améliore la sécurité d'un port ou d'un secteur. Leur position de base est que l'on devrait faire une distinction entre les navires canadiens et les navires battant pavillon étranger en ce qui concerne l'imposition du pilotage obligatoire. Néanmoins, les armateurs canadiens appuient l'élaboration et l'application de critères fondés sur l'évaluation des risques pour la désignation de zones de pilotage obligatoire.

Les pilotes font remarquer que, même s'il n'existe pas de critères ou de justification documentés pour la désignation initiale des zones de pilotage obligatoire lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, ces désignations étaient justifiées par des facteurs qui relevaient du bon sens. Les pilotes estiment que des analyses approfondies révéleraient probablement que ces facteurs étaient effectivement fondés et restent valides aujourd'hui. Ils appuient néanmoins l'élaboration d'une méthode de désignation basée sur l'évaluation des risques.

Les armateurs étrangers qui exploitent des navires dans les régions de l'APA, de l'APL et de l'APGL favorisent l'élaboration de critères précis pour la désignation des zones de pilotage obligatoire, ainsi que l'application d'une méthode d'évaluation des risques dans ce contexte. Dans la région de l'APP, les intérêts maritimes sont d'accord avec les désignations actuelles, mais croient que l'on devrait revoir périodiquement leur bien-fondé en fonction d'une évaluation des risques.

Plusieurs parties ont signalé la nécessité de procéder à un examen périodique des zones de pilotage obligatoire pour s'assurer que leur désignation reste valide à la lumière des nouvelles technologies, de l'évolution des principes de construction navale et des nouvelles pratiques de gestion de la passerelle et de la sécurité. Certaines parties ont observé que, jusqu'ici, on n'avait examiné les zones désignées qu'à la suite de directives ministérielles ou de requêtes du Bureau du vérificateur général. Les parties s'entendent pour dire qu'un examen quinquennal serait satisfaisant.

Analyse

En étudiant la façon dont les administrations désignent ou révisent les zones de pilotage obligatoire, le Comité d'examen a observé qu'elles tenaient compte d'un ensemble de facteurs :

- le degré de difficulté ou le danger que présentent les approches et le port proprement dit;
- l'incidence de phénomènes comme le brouillard, la glace, les vents violents, les marées et les courants;
- la profondeur des eaux;
- l'intensité de la circulation maritime;
- la taille, la jauge et la manœuvrabilité des navires;
- la conception des quais et de l'équipement adjacent, comme les grues;
- la nature du fret transporté, comme le pétrole, le gaz ou les explosifs.

Le Comité d'examen n'a cependant trouvé aucune indication que les administrations avaient utilisé une évaluation des risques dans l'examen des désignations.

Comme on l'indique la Commission Bernier, le pilotage obligatoire ne devrait pas être imposé sans discernement, mais plutôt à la suite d'une décision explicite et délibérée. Le Comité d'examen estime que, dans le présent contexte, les administrations doivent fonder leur décision sur une évaluation convenable des risques si elles veulent que les utilisateurs acceptent une désignation. L'analyse des risques Q850 et l'évaluation officielle de la sécurité de l'Organisation maritime internationale (OMI) ont été suggérées comme méthodes valables pour la désignation des zones de pilotage obligatoire. Le Comité d'examen ne croit pas qu'il devrait imposer une méthode plutôt qu'une autre. Un examen de ces méthodes l'a cependant convaincu que la méthode retenue doit présenter certains éléments de base pour garantir la validité et l'acceptation de ses résultats. Selon le Comité d'examen, toute méthode fondée sur l'évaluation des risques doit obliger les administrations à accomplir les tâches suivantes :

- cerner le problème et les facteurs de risque sous-jacents, et constituer une base de données sur ces facteurs;
- former une équipe de gestion du risque chargée de mener l'évaluation des risques;
- recenser et consulter toutes les parties intéressées et cerner leurs préoccupations en matière de risques;
- analyser les scénarios de risque, de même que leur fréquence, leurs conséquences et leur incidence sur les coûts, ainsi que l'acceptation des risques par les parties concernées;
- cerner les options en matière de maîtrise des risques, avec leur efficacité et leurs implications financières;
- évaluer l'acceptation des mesures proposées et des risques résiduels par les parties concernées;
- mettre en place un mécanisme de suivi des mesures proposées.

Lors de la réunion nationale de juin 1999, on a suggéré que le comité mixte des opérations des quatre administrations de pilotage se penche sur le choix d'une méthode fondée sur l'évaluation des risques et sur l'élaboration de critères touchant la désignation des zones de pilotage obligatoire.

Lors des débats sur la nécessité d'appliquer une méthode fondée sur l'évaluation des risques, le Comité d'examen a entendu différents points de vue. Certaines parties revendiquent la révision des zones actuellement désignées, alors que d'autres se contenteraient d'une évaluation des risques visant les nouvelles désignations.

Le Comité d'examen juge que les nouvelles désignations devraient automatiquement faire l'objet d'une évaluation des risques. Pour les zones actuellement désignées, le Comité d'examen considère que les facteurs et situations qui étayent le pilotage obligatoire devraient faire l'objet d'un examen périodique, afin de vérifier si des changements justifient une évaluation de la désignation en fonction des risques. Une telle révision serait dirigée par l'administration concernée et comprendrait la consultation des parties intéressées.

Le Comité d'examen croit que cette révision périodique est nécessaire pour démontrer aux utilisateurs que l'on suit en permanence l'évolution des pratiques de gestion et la nature de la circulation maritime. La révision périodique serait inscrite dans les règlements, pour en garantir la tenue.

Recommandation nº 1

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de répertorier, en collaboration avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de la désignation et soit tenue d'adopter un plan et un échéancier pour le faire.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de présenter ce plan et cet échéancier au Ministre dans son prochain rapport annuel.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de publier un règlement stipulant que la révision des facteurs et des conditions relatifs à la désignation de zone de pilotage obligatoire doit avoir lieu tous les cinq ans.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de réaliser une évaluation des risques présents dans les nouvelles zones que l'on envisage de désigner comme zone de pilotage obligatoire et dans les zones actuellement désignées où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de cette désignation.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration, avant de réaliser une telle évaluation des risques, soit tenue d'adopter une méthode fondée sur l'évaluation des risques qui lui impose notamment d'accomplir les tâches suivantes :

- *cerner le problème et les facteurs de risque connexes, et constituer une base de données sur ces facteurs;*
- *former une équipe de gestion du risque chargée de mener l'évaluation des risques;*
- *recenser et consulter toutes les parties intéressées et cerner leurs préoccupations en matière de risques;*
- *analyser les scénarios de risque, de même que leur fréquence, leurs conséquences et leur incidence sur les coûts, ainsi que l'acceptation des risques par les parties concernées;*
- *cerner les options en matière de maîtrise des risques, avec leur efficacité et leurs implications financières;*
- *évaluer l'acceptation des mesures proposées et des risques résiduels par les parties concernées;*
- *établir un mécanisme de suivi des mesures adoptées.*

Taille, jauge et type de navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire

Contexte

Chaque administration de pilotage a adopté des règlements qui prescrivent la taille, la jauge et le type de navires assujettis au pilotage obligatoire à l'intérieur des zones désignées. Les critères de taille et de jauge prescrits varient beaucoup d'une région à l'autre et, dans certains cas, d'une circonscription à l'autre.

Dans la région de l'APP, tous les navires de plus de 350 tonneaux de jauge brute au registre (JBR) sont assujettis au pilotage obligatoire, sauf les navires canadiens de moins de 10 000 tonneaux de JBR. En outre, les navires américains commandés par des capitaines ou des officiers américains qui ont effectué le nombre requis de passages dans les zones de pilotage obligatoire ne sont pas tenus de faire appel aux pilotes.

Dans la région de l'APGL, tous les navires de plus de 300 tonneaux de JBR sont assujettis au pilotage obligatoire, sauf les navires commandés par un capitaine ou un officier canadien possédant de l'expérience directe dans les zones de pilotage obligatoire.

Dans les circonscriptions 1.1 et 1 de la région de l'APL, les navires canadiens de plus de 225 pieds de long jaugeant plus de 1 500 tonneaux de jauge nette au registre (JNR) sont assujettis au pilotage obligatoire. Dans la circonscription 2, les navires canadiens de plus de 260 pieds de long jaugeant plus de 2 000 tonneaux de JNR sont assujettis au pilotage obligatoire. Tous les navires étrangers de plus de 100 pieds de long sont assujettis au pilotage obligatoire.

Dans la région de l'APA, les navires canadiens de plus de 1 500 tonneaux de JBR sont assujettis au pilotage obligatoire, comme les navires étrangers jaugeant plus de 200 tonneaux de JBR.

Les navires appartenant au gouvernement canadien, y compris les bâtiments militaires, ainsi que les traversiers pour voyageurs (qu'ils soient de propriété fédérale ou provinciale) et les navires de pêche canadiens, sont exemptés du pilotage obligatoire dans toutes les régions de pilotage.

Dans les régions de l'APGL et de l'APP, les limites relatives à la jauge des navires assujettis au pilotage obligatoire ne posent pas problème. La discussion qui suit ne s'applique donc qu'aux régions de l'APA et de l'APL.

Objets de préoccupation

Comme dans le cas de la désignation des zones de pilotage obligatoire, les administrations n'ont aucune trace documentée des critères ou justifications utilisés pour fixer la taille et la jauge limite des navires assujettis au pilotage obligatoire au moment où la *Loi sur le pilotage* est entrée en vigueur.

Les armateurs canadiens croient que le principal facteur utilisé pour établir la nécessité de faire appel à un pilote devrait être la compétence des capitaines et officiers de bord, et non la taille et la jauge du navire. Ils soutiennent que, dans l'application des règles de pilotage obligatoire, les administrations ne tiennent pas compte de leur investissement dans la modernisation de leur flotte et dans la formation des équipages. Certains armateurs croient que le choix de la taille, de la jauge et du type de navires assujettis relève de considérations financières et non d'un souci au niveau de la sécurité.

Les armateurs étrangers croient que l'assujettissement au pilotage obligatoire en fonction de critères uniformes relatifs à la taille et à la jauge des navires n'est pas pertinente et que l'on doit tenir compte des caractéristiques régionales qui influent sur le pilotage. Les pilotes ont une

position similaire et soutiennent que les conditions locales de navigation justifient la variation des tailles et des jauges prescrites entre les quatre régions de pilotage.

Les administrations ne croient pas qu'il serait raisonnable d'appliquer des limites de taille et de jauge uniformes dans toutes les régions. Elles reconnaissent cependant qu'il pourrait être indiqué de changer les limites relatives à la taille et à la jauge des navires dans certaines zones de pilotage obligatoire. L'APA modifie d'ailleurs sa réglementation pour autoriser les navires de ravitaillement très manœuvrables jaugeant jusqu'à 5 000 tonneaux de JBR à manœuvrer dans le port de St. John's sans pilote.

Analyse

La situation concernant les limites établies en fonction de la taille et de la jauge des navires ressemble à celle qui a cours dans le domaine de la désignation : rien n'indique que des données, des analyses ou des cadres d'analyse justifient les limites actuellement imposées à la taille et à la jauge des navires assujettis au pilotage obligatoire. Comme on l'a indiqué, les administrations devraient être en mesure de justifier celles-ci par une argumentation solide, afin d'encourager les utilisateurs à accepter la validité des limites actuellement imposées à la taille et à la jauge des navires dans certaines régions. Aux yeux du Comité d'examen, elles ne peuvent y parvenir qu'en soumettant les limites en vigueur à une évaluation des risques.

Le Comité d'examen ne veut pas dire que cette évaluation devrait déboucher sur des limites de la taille et de la jauge uniformes dans toutes les régions de pilotage. Ces limites devraient être dictées par les conditions locales. Il est néanmoins nécessaire de justifier les limites imposées dans chaque région par des arguments solides.

Recommandation n° 2

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'Administration de pilotage des Laurentides soient tenues de mener, en collaboration avec les parties concernées, une évaluation de la taille, de la jauge et du type de navires assujettis au pilotage obligatoire en fonction du risque; qu'elles soient tenues de réaliser cette évaluation en fonction du risque d'ici la fin de l'an 2001; qu'elles soient tenues de rendre compte des résultats de cette évaluation au Ministre, et qu'elles soient tenues de changer la réglementation dans les cas où les résultats de cette évaluation diffèrent des dispositions en vigueur.

Octroi de dispenses

Contexte

En vertu de la *Loi sur le pilotage*, chaque administration peut adopter des règlements concernant l'octroi de dispenses à l'égard du pilotage obligatoire. Par conséquent, chaque administration a défini les conditions particulières dans lesquelles un navire peut bénéficier d'une dispense.

En général, les administrations octroient une dispense dans les cas suivants :

- le navire participe à des opérations de sauvetage;

- le navire entre dans une zone de pilotage obligatoire pour y trouver refuge;
- le pilote ne peut monter à bord à cause des conditions météorologiques;
- aucun pilote n'est disponible et le navire subirait un retard exagéré.

En outre, à la réception d'une demande de dispense, les administrations exigent en général les renseignements suivants :

- la jauge et le type du navire;
- la destination du navire;
- la nature de la cargaison;
- la familiarité du capitaine avec la zone et les règlements de circulation maritime;
- le fait que les armateurs ou les assureurs du navire acceptent que celui-ci navigue sans pilote.

Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle donne une idée du type de renseignements que les administrations étudient avant d'octroyer une dispense.

Lors du débat sur les dispenses, pendant les consultations, on a signalé au Comité d'examen que l'APA examine chaque demande de dispense au cas par cas. Elle est très réticente à accorder la dispense, mais elle l'a fait à l'occasion. Ni l'APL ni l'APGL n'octroient de dispense. L'APGL exige l'accord des États-Unis avant de le faire, à cause de la compétence partagée, et n'a octroyé aucune dispense depuis que les États-Unis ont adopté la *Oil Pollution Act* en 1990.

L'APP n'octroie de dispense que dans des circonstances exceptionnelles.

Objets de préoccupation

Les armateurs canadiens s'inquiètent de l'absence de critères biens définis pour l'octroi de la dispense et du fait que les administrations ne donnent pas d'explication quand elles refusent une demande. En ce qui concerne la région de l'APL, les armateurs canadiens notent que, dans certaines périodes — pendant la saison hivernale, quand on impose le double pilotage — ils avaient demandé une dispense quand un deuxième pilote n'était pas disponible. Ces armateurs ont dit que l'APL avait refusé la demande sans explication, mais qu'elle avait à l'occasion dit aux armateurs qu'ils pourraient naviguer s'ils payaient les honoraires des deux pilotes, même s'il n'y en avait qu'un à bord[8].

Certains armateurs étrangers de la côte Ouest croient qu'un navire qui fréquente régulièrement un port devrait être admissible à la dispense. Selon ces armateurs, le fait que le capitaine et le navire ne sont pas canadiens ne devrait pas les rendre inadmissibles à la dispense.

Pendant les consultations menées dans la région de l'APP, l'Administration a déclaré au Comité d'examen qu'elle avait examiné les dispenses et les conditions requises pour leur octroi. Les consultations avec les parties se poursuivent et l'Administration a indiqué que

8 L'emploi de deux pilotes pendant la saison hivernale est abordé plus loin dans le présent chapitre.

les conclusions de l'examen des dispenses devraient être rendues publiques d'ici septembre 1999.

En se fondant sur les consultations menées dans chacune des régions de pilotage, les administrations appuient le système de dispense actuel, qui permet d'examiner chaque demande au cas par cas. Les pilotes pensent que l'on ne devrait octroyer une dispense que dans des circonstances exceptionnelles et au mérite seulement.

Analyse

Le Comité d'examen considère que la disposition relative à la dispense qui figure dans la *Loi sur le pilotage* a pour seul objet de donner aux administrations une certaine marge de manœuvre dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité d'examen croit que la dispense n'est conçue ni pour être utilisée régulièrement, ni pour se soustraire au pilotage obligatoire. Par conséquent, les administrations ne devraient les octroyer qu'au cas par cas.

La raison d'être du pilotage obligatoire est de garantir la sécurité de la navigation. L'idée que la dispense devrait être octroyée régulièrement ou sur demande aux navires qui fréquentent régulièrement les eaux désignées, pour réduire les frais de pilotage, contrevient au principe fondamental du pilotage obligatoire. Par conséquent, la dispense ne peut être justifiée que dans des circonstances exceptionnelles qui dépassent les conditions normales.

Le Comité d'examen est convaincu que les administrations manifestent, dans l'octroi de la dispense, la prudence requise par leur mission de garantir la sécurité de la navigation. Pour des raisons d'ouverture et de transparence, le Comité estime que les administrations devraient communiquer les raisons justifiant le rejet d'une demande de dispense.

Recommandation n° 3

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage continue d'évaluer au cas par cas les demandes de dispense au pilotage obligatoire, de manière à assurer la sécurité de la navigation.

Le Comité d'examen recommande que, pour des raisons de transparence, chaque administration communique les raisons qui justifient le rejet d'une demande de dispense.

Double pilotage

Le terme « double pilotage » désigne les situations où les navires traversant la région de l'APL sont tenus d'embarquer deux pilotes pour effectuer les tâches de pilotage. Il ne vise pas les situations où la durée de la traversée dépasse le temps de service d'un pilote, qui doit donc être relevé par un collègue à la fin de son quart de travail.

En vertu de la *Loi sur le pilotage*, une administration peut adopter des règlements définissant les situations dans lesquelles un navire doit embarquer plus d'un pilote. Les contrats de service conclus entre les corporations de pilotes et les administrations contiennent des dispositions touchant les situations où le double pilotage est obligatoire.

Contexte

En vertu des règlements de l'APL, tous les navires assujettis au pilotage obligatoire sont tenus d'embarquer deux pilotes pendant la saison hivernale. En outre, les navires jaugeant plus de 63 999 tonneaux de jauge de port en lourd (JPL) qui naviguent dans la circonscription 1 et les navires de plus de 74 999 tonneaux de JPL qui naviguent dans la circonscription 2 doivent avoir deux pilotes à bord toute l'année. De même, les navires de passagers de plus de 100 mètres de long et les navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux de JPL sont aussi tenus d'avoir deux pilotes à bord toute l'année.

L'exigence relative au double pilotage pendant la saison hivernale est en vigueur depuis 1960. L'exigence relative au double pilotage qui vise les gros navires dans les circonscriptions 1 et 2 a été instituée en 1977 et 1978, alors que celle qui s'applique aux navires de passagers et navires-citernes a été ajoutée en août 1993[9].

En décembre 1991, l'APL a publié une proposition visant à imposer le double pilotage aux navires de passagers et aux navires-citernes jaugeant plus de 40 000 tonneaux de JPL. Les objections soulevées par les armateurs canadiens ont mené à la signature, en septembre 1992, d'un protocole d'entente entre l'APL et l'Association des armateurs canadiens (AAC). Ce protocole d'entente contient notamment un accord sur l'examen du double pilotage obligatoire. En novembre 1992, le ministre des Transports a chargé M[e] Guy P. Dancosse, c.r., d'étudier cette question.

Dans son examen, M[e] Dancosse a étudié la proportion de navires étrangers et canadiens qui circulent dans la région de l'APL. Il a observé qu'en dehors de la période hivernale, les règlements sur le double pilotage touchent surtout les navires étrangers. M[e] Dancosse considère que les armateurs canadiens ne sont touchés que légèrement par les exigences de double pilotage pendant la période hivernale, parce que leurs navires circulent très peu pendant cette période.

M[e] Dancosse a recommandé que l'on maintienne le double pilotage pendant la saison hivernale et que l'on impose le double pilotage aux navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux de JPL et aux navires de passagers de plus de 100 mètres de long. M[e] Dancosse a recommandé que l'on révise la définition de la saison hivernale, pour l'assouplir. Jusque-là, la définition était fondée sur le calendrier civil.

L'APL a adopté une nouvelle méthode pour fixer le début et la fin de la saison hivernale, en fonction de la température de l'eau. Cette méthode, élaborée par le Bureau des glaces de la Garde côtière canadienne, est fondée sur l'observation que la glace se forme

9 Le Comité Blouin a étudié le double pilotage hivernal dans la région de l'APL, entre autres aspects du pilotage. Dans son rapport final, publié en mai 1987, le Comité Blouin remarque que les difficultés de la navigation hivernale, combinées à l'absence d'aides à la navigation dans le fleuve, rendaient nécessaire le double pilotage. Le Comité Blouin a recommandé de maintenir le double pilotage hivernal. Il a aussi recommandé que l'on fasse passer la limite imposée à la taille et à la jauge de navires dans la circonscription 1 au même niveau que dans la circonscription 2.

dans les 48 heures suivant le moment où la température de l'eau tombe à 2,5 degrés Celsius.

Objets de préoccupation

Les armateurs canadiens, entre autres l'Association des armateurs canadiens (AAC) et l'Association des armateurs du Saint-Laurent (AASL), contestent la nécessité d'embarquer deux pilotes pendant la saison hivernale. Ils avancent qu'ils n'ont entendu aucune justification pour le double pilotage et prétendent que le rôle du second pilote à bord n'est pas défini. Selon les membres de l'AAC, les cas où l'on a autorisé le passage d'un navire après avoir perçu un double honoraire même si le second pilote n'était pas disponible prouvent que le double pilotage est en fait une exigence financière. L'AASL estime que l'exigence du double pilotage pendant la saison hivernale ne tient pas compte de l'évolution des systèmes d'information des sociétés maritimes, lesquels ont notamment accès aux données produites par le Bureau des glaces de la Garde côtière canadienne.

Les armateurs canadiens sont convaincus que le recours aux pilotes n'est plus nécessaire pendant la saison hivernale en raison des aides modernes à la navigation et de l'évolution de la construction navale. Ils croient que l'inclusion de dispositions sur le double pilotage dans les contrats de service conclus avec les corporations de pilotes limite la marge de manœuvre de l'APL et dépasse son mandat.

Les armateurs étrangers contestent la nécessité d'embarquer deux pilotes sur les navires de croisière, alors que l'on n'exige qu'un seul pilote partout ailleurs dans le monde. Ces armateurs avancent qu'il faudrait établir quel supplément de sécurité la présence du deuxième pilote apporte à la navigation et qu'il conviendrait de réévaluer la nécessité du double pilotage.

L'APL a indiqué qu'elle ne pouvait pas commenter cette question en raison des négociations en cours avec les pilotes de la circonscription 1 et parce que deux causes étaient en arbitrage concernant le double pilotage.

Les pilotes affirment que les conclusions du rapport de Me Dancosse restent valides et que les progrès techniques réalisés depuis 1993 ne justifient pas une réduction des mesures de sécurité. Ils considèrent que la fiabilité des nouvelles aides électroniques à la navigation n'est pas démontrée et que ces aides ne peuvent donc pas remplacer un pilote expérimenté. Enfin, les pilotes soutiennent que les conditions touchant la nécessité d'avoir deux pilotes font partie de leurs ententes contractuelles avec l'APL.

Analyse

Le Comité d'examen observe que, même si le Comité Blouin et Me Dancosse ont considéré une série de facteurs dans leurs études du double pilotage, rien n'indique qu'ils ont effectué une analyse en fonction des risques pour étayer leurs conclusions.

Comme il l'a déjà indiqué, le Comité d'examen appuie l'opinion de la Commission Bernier selon laquelle le pilotage obligatoire est une entrave aux libertés fondamentales et qu'il

ne devrait pas être imposé sans discernement, mais uniquement quand il est nécessaire. Cela s'applique également au double pilotage. Il faut démontrer que le double pilotage est une nécessité. Si l'APL veut que les utilisateurs acceptent le coût du double pilotage, elle doit pouvoir s'appuyer sur une analyse des risques satisfaisante et justifier la pertinence des moyens proposés pour atténuer ces risques. Intuitivement, on peut croire que deux paires d'yeux valent mieux qu'une, mais cela ne suffit pas pour démontrer la nécessité du double pilotage.

Par conséquent, le Comité d'examen conclut que l'imposition du double pilotage, pendant la saison hivernale, aux navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux de JPL et aux navires de passagers de plus de 100 mètres de long doit faire l'objet d'un examen selon la méthode d'évaluation des risques mentionnée.

En ce qui concerne les contrats de service avec les corporations de pilotes, le Comité d'examen croit qu'ils ne devraient contenir aucune disposition limitant d'une façon ou d'une autre la liberté de l'Administration de remplir son mandat et d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

Recommandation n° 4

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de réaliser une évaluation en fonction des risques d'ici le milieu de l'an 2001, afin de déterminer à quel moment et dans quelles circonstances l'obligation du double pilotage est valide, à savoir celle qui s'applique à tous les navires pendant la saison hivernale, celle qui s'applique aux navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux et celle qui s'applique aux navires de passagers de plus de 100 mètres de long.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de présenter les résultats de cette évaluation en fonction des risques au ministre des Transports et soit tenue de mettre en application les résultats de l'évaluation en modifiant son règlement, le cas échéant.

Pilotes lamaneurs à Québec et dans les ports secondaires de la circonscription 2

Contexte

En vertu de la réglementation tarifaire de l'APL, le capitaine, l'armateur ou l'agent d'un navire peut requérir les services d'un pilote spécialisé (appelé pilote lamaneur) pour diriger les manœuvres d'accostage et d'appareillage. Le tarif prévoit un droit distinct pour ce service. Ce droit s'ajoute aux droits normaux de pilotage, qui comprennent l'accostage et l'appareillage du navire. Selon le tarif, il s'agit d'un service facultatif. En pratique, cependant, les services des pilotes lamaneurs sont imposés depuis plusieurs années à Québec et le sont maintenant dans d'autres ports de la circonscription 2.

L'emploi des pilotes lamaneurs a débuté au début des années 1970, quand la société Ultramar a commencé à utiliser de gros navires-citernes pour approvisionner son terminal de

Québec en produits pétroliers. La société a demandé des pilotes possédant une compétence particulière dans l'accostage des gros navires, qui sont difficiles à manœuvrer à l'intérieur du port.

Dans le cas des navires voyageant des Escoumins à Québec, le pilote lamaneur monte à bord pour diriger les manœuvres d'accostage. Quand le navire quitte Québec pour une destination située au-delà des Escoumins, le pilote lamaneur exécute les manœuvres d'appareillage, puis un pilote ordinaire guide le navire jusqu'au-delà des Escoumins. Dans la circonscription 2, l'Administration perçoit aussi des droits de lamanage pour les navires faisant escale à Cacouna, Pointe-au-Pic, La-Baie (ex-Port-Alfred) et Grande-Anse. Dans ces quatre ports, aucun pilote lamaneur supplémentaire ne monte à bord; on déclare le pilote à bord pilote lamaneur, et on impose le droit de lamanage. Pour les navires venant de la circonscription 1 ou traversant la circonscription 1 à destination de Québec, c'est le pilote de la circonscription 1 qui s'occupe de l'accostage à Québec. De même, pour les navires qui quittent Québec à destination de la circonscription 1 ou qui transitent par cette circonscription, c'est le pilote de la circonscription 1 qui s'occupe de l'appareillage du navire, car il n'y a aucun pilote lamaneur dans la circonscription 1.

Au port de Québec, six pilotes sont désignés pilotes lamaneurs. Ces pilotes assument cette fonction à tour de rôle, deux étant en service dans le port pendant deux semaines, tandis que les autres s'occupent des affectations ordinaires dans la circonscription 2. Au cours des deux semaines de service dans le port, les deux pilotes s'occupent exclusivement d'accostage et d'appareillage. Pour les quatre autres ports de la circonscription 2, vingt pilotes sont désignés pilotes lamaneurs.

En 1974, puis en 1976, la Commission canadienne des transports (CCT) s'est penchée sur cette question dans le cadre de son enquête sur les tarifs. En 1974, la CCT a rejeté les droits d'accostage et d'appareillage que l'on voulait imposer à tous les pétroliers de plus de 5 000 tonneaux, considérant qu'une telle mesure serait discriminatoire. En 1976, la CCT a approuvé les droits d'accostage et d'appareillage à la condition que le recours au pilote lamaneur soit volontaire et ne s'applique que dans le cas où l'armateur, le capitaine ou l'agent du navire le demande. Cette disposition tarifaire est en vigueur depuis 1976 et le montant des droits a été révisé périodiquement.

Objets de préoccupation

L'AAC et l'AASL croient que l'imposition de droits d'accostage et d'appareillage n'est pas justifiée, ni à Québec ni dans les autres ports. Ils croient aussi que ces droits sont imposés de façon incohérente et arbitraire. Les armateurs étrangers pensent que ces services devraient être offerts à titre facultatif, et non imposés.

Les pilotes soutiennent que le recours aux pilotes lamaneurs est justifié par des considérations de sécurité et que leurs compétences garantissent que les manœuvres d'accostage et d'appareillage s'effectuent avec précision. Les

pilotes remarquent que, comme ils sont une centaine dans la circonscription 2, le roulement des affectations ne permet pas à tous les pilotes de connaître assez bien tous les ports pour exécuter partout les manœuvres d'accostage et d'appareillage dans les conditions de sécurité voulues.

Les pilotes sont d'avis que le recours aux pilotes lamaneurs garantit que les navires sont dirigés avec un maximum d'efficacité et sans aucun retard. Ils font remarquer que leur emploi permet souvent d'éviter le remorquage au moment de l'accostage, réduisant ainsi les coûts que doivent assumer les armateurs. En outre, les pilotes signalent que les gros navires peuvent maintenant desservir les ports où les pilotes lamaneurs sont en service. Ils soutiennent que leur service est nécessaire et qu'il doit être maintenu. Ils proposent de soumettre l'exigence de recourir aux pilotes lamaneurs à une évaluation en fonction des risques.

Analyse

Le Comité d'examen croit que l'accostage et l'appareillage font partie du voyage d'un navire et, par conséquent, qu'ils font partie des fonctions normales du pilote. La Commission Bernier s'est penchée sur cette question :

> On ne devrait pas se départir du principe que l'accostage et l'appareillage d'un navire font partie d'un trajet de pilotage, à moins que n'entre en jeu la sécurité ou l'amélioration des conditions de travail des pilotes, et à condition qu'il ne s'ensuive pas des inconvénients indus pour les transports par eau ou le public. L'emploi d'un pilote lamaneur exige des modifications fondamentales de l'organisation qui entraînent de graves inconvénients. Ceux-ci ne seraient acceptables que s'ils étaient compensés par des avantages substantiels qui, dans les circonstances actuelles, n'existent pas dans le port de Québec.

Le Comité d'examen croit que l'utilisation de pilotes lamaneurs dans la circonscription 2 est essentiellement une question de connaissance des ports de la part des pilotes de la circonscription. Les pilotes disent que les pilotes lamaneurs sont nécessaires parce que tous les pilotes ne connaissent pas aussi bien tous les ports de la circonscription ou ne possèdent pas autant d'expérience dans ces ports. Le Comité d'examen considère que, si tel est le cas, l'APL a la responsabilité de trouver des moyens pour assurer la compétence des pilotes.

Dans son analyse de la question des pilotes d'accostage, la Commission Bernier remarque que l'Administration est responsable de veiller à ce que les pilotes soient pleinement qualifiés pour s'acquitter de leurs fonctions, qui incluent l'accostage et l'appareillage. La Commission Bernier a déclaré que si un pilote ne veut pas diriger l'accostage et l'appareillage, on peut se poser des questions sur sa compétence et son habileté.

L'APL a indiqué au Comité d'examen que tous les pilotes de la circonscription 2 reçoivent une formation sur les procédures d'accostage et d'appareillage au cours de leur programme d'apprentissage et que leurs examens d'accréditation comprennent des questions sur ces procédures, ainsi que sur la connaissance des

ports. Selon l'APL, tous les pilotes de la circonscription 2 sont capables de faire accoster et appareiller les navires dans le cadre de leurs fonctions normales, et il en va de même pour tous les pilotes de la circonscription 1.

Depuis la réunion nationale de juin 1999, le Comité d'examen a reçu plusieurs mémoires appuyant l'utilisation de pilotes lamaneurs à Québec. Dans ces mémoires, on avance que l'utilisation de pilotes lamaneurs assure la sécurité de la navigation dans le port et que l'on ne devrait pas envisager l'élimination de cette pratique tant que la question n'aura pas été examinée à fond.

Le Comité d'examen est conscient qu'il peut être nécessaire d'offrir un pilotage facultatif pour l'accostage et l'appareillage aux utilisateurs qui apprécient ce service. Le Comité d'examen insiste sur le fait qu'il ne propose pas d'éliminer les pilotes lamaneurs, mais bien d'éliminer l'obligation d'y recourir quand ni l'armateur, ni le capitaine et ni l'agent n'en font la demande. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire d'exécuter une évaluation en fonction des risques de l'accostage et de l'appareillage dans la circonscription 2, contrairement à ce que proposent les pilotes.

Recommandation nº 5

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de cesser immédiatement d'imposer le recours aux services de pilotes lamaneurs; qu'elle soit tenue de cesser immédiatement d'imposer des droits de pilotage relatifs à l'accostage et à l'appareillage aux navires qui n'ont pas requis les services d'un pilote lamaneur; qu'elle soit tenue d'appliquer les dispositions tarifaires relatives à l'utilisation de pilotes lamaneurs.

Affectation de deux pilotes dans la région de l'Administration de pilotage du Pacifique

Contexte

Les règlements de l'APP stipulent que les navires doivent recourir aux services de deux pilotes dans les situations suivantes :

- tout voyage durant lequel le pilote aurait à assumer plus de huit heures consécutives de service sur la passerelle;
- tout voyage durant lequel le pilote aurait à être de service sur la passerelle sur une distance de plus de 105 milles nautiques consécutifs.

La règle des huit heures ou 105 milles a été établie à une époque où la vitesse moyenne des navires variait de 12 à 14 nœuds et où la distance de 105 milles correspondait en général à un quart de huit heures.

Objets de préoccupation

Au cours des dernières années, les armateurs ont contesté la règle des huit heures ou 105 milles en alléguant que les navires modernes parcourent plus de 105 milles pendant une période de huit heures; pourtant, la réglementation leur impose toujours d'embarquer un second pilote. L'industrie du transport maritime soutient que la règle en vigueur limite

leur souplesse de fonctionnement et se traduit par des frais non justifiés.

Pendant les consultations avec les parties concernées dans la région de l'APP, on a signalé au Comité d'examen que l'APP, les pilotes et les armateurs examinaient la règle des huit heures ou 105 milles dans le but de la réviser. Les pilotes indiquent que les voyages se font souvent de nuit et qu'ils s'inquiètent des effets de la fatigue. Ils font remarquer que la partie du voyage qui demande le plus de concentration est l'accostage du navire, à la fin du quart de huit heures du pilote. Les pilotes veulent que le quart de nuit soit ramené à sept heures pour des raisons de sécurité, et sont prêts à augmenter à neuf heures la durée du quart de jour.

Le Comité d'examen reconnaît que les parties de la région de l'APP sont activement engagées dans un examen de la règle des huit heures ou 105 milles dans le but d'y apporter des changements qui répondent aux préoccupations de l'industrie du transport maritime et des pilotes. Le Comité d'examen croit que cette coopération constructive entre les parties permettra d'en arriver à une solution mutuellement satisfaisante.

Recommandation n° 6

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte des changements qu'elle aura convenu d'apporter à la règle des huit heures ou 105 milles dans son prochain rapport annuel au Ministre.

Section 2

Exigences *en* matière *de* formation des pilotes *et de* délivrance *de* brevets *de* pilotage

Introduction

Pendant la première série de consultations, les participants ont cerné un certain nombre de questions concernant la formation des pilotes et la délivrance de brevets. Quelques-unes de ces questions avaient trait à des régions de pilotage particulières et d'autres étaient d'application plus générale bien qu'elles variaient en nature et en importance selon la région de pilotage à l'étude. Au fur et à mesure du déroulement des consultations, des questions telles que la gestion des ressources à la passerelle (GRP) et la mesure dans laquelle les pilotes connaissent les nouveaux navires et le nouveau matériel, ont pu être réglées ou ont été abandonnées par les participants. Par conséquent, ces questions n'ont pas été abordées dans le document de travail élaboré en vue de la deuxième réunion nationale.

Aux fins du présent rapport, et d'après les renseignements recueillis pendant les consultations, le Comité d'examen a déterminé quatre questions qui continuent de préoccuper certaines des parties dans différentes régions de pilotage. Il s'agit des points suivants :

- l'absence de normes nationales en matière de formation et de délivrance de brevets aux pilotes;
- l'insuffisance du bassin de candidats pilotes;
- la mise en place d'un programme d'assurance de la qualité des pilotes;
- la suffisance du système de délivrance des brevets et de répartition des pilotes dans la région de pilotage du Pacifique.

Normes nationales

Contexte

La *Loi sur le pilotage* établit l'exigence de la citoyenneté canadienne pour les pilotes et confère aux administrations de pilotage le pouvoir de réglementer le processus de

délivrance des brevets aux pilotes au moyen de mesures telles que la prescription de catégories de brevets et l'établissement d'exigences en matière de connaissances locales, de compétence, d'expérience et de maîtrise des langues officielles. En outre, les administrations de pilotage sont habilitées à réglementer le processus d'examen qui précède la délivrance des brevets aux pilotes, ainsi que la formation continue des pilotes brevetés.

Le Règlement général sur le pilotage, qui s'applique à toutes les régions de pilotage, établit les normes de sélection des candidats au brevet en ce qui concerne l'âge et la santé; les compétences en navigation (certificat de capacité) et l'expérience en mer (un minimum de 12 mois comme capitaine ou de 24 mois comme officier de quart à la passerelle). Ce règlement est modifié de temps à autre pour tenir compte de l'évolution des services de pilotage partout au pays. Ainsi, par exemple, Transports Canada prépare en ce moment une proposition de modification au règlement qui ajoutera la gestion des ressources à la passerelle (GRP) comme nouvelle exigence nationale en matière de formation des pilotes. Cette mesure de réglementation fait suite à l'étude réalisée en 1995 sur les questions de sécurité par le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST), concernant les rapports opérationnels entre les capitaines, les officiers de quart à la passerelle et les pilotes. Dans cette étude, le BST recommandait que tous les pilotes soient tenus de faire la preuve de leurs compétences en gestion des ressources à la passerelle au moment d'obtenir ou de renouveler un brevet.

Les règlements de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, de l'Administration de pilotage des Laurentides et de l'Administration de pilotage du Pacifique contiennent des exigences particulières à chacune de ces régions. Ces règlements stipulent, de façon plus précise que la *Loi sur le pilotage* et le Règlement général sur le pilotage, et en conformité avec la structure régionale des services de pilotage, les exigences imposées aux candidats en ce qui concerne les normes de sélection, l'apprentissage et la formation, les examens menant à l'obtention du brevet, de même que la formation continue des pilotes.

Aux fins de comparaison, les paragraphes suivants résument certaines des exigences précises de chaque région de pilotage, notamment les normes d'acceptation des candidats, la durée de la période d'apprentissage et le processus de délivrance des brevets.

En matière de formation, il y a plusieurs ressemblances entre les programmes offerts aux pilotes brevetés et aux candidats au brevet par les quatre administrations de pilotage. Dans chacune des régions, la formation des pilotes comprend des cours sur la gestion des ressources à la passerelle, les systèmes électroniques de navigation, les effets de la privation de sommeil et d'autres questions touchant la sécurité, ainsi que des séances d'entraînement au « maniement » des navires sur des modèles réduits et des

simulateurs navals informatisés utilisés dans des centres de navigation au Canada, en Angleterre, en France, aux Pays-Bas et aux États-Unis.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DE L'ATLANTIQUE

L'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA) recrute ses candidats pilotes principalement parmi le personnel des armateurs canadiens et de la Garde côtière canadienne, de même que parmi les équipages de navires hauturiers. La plupart des pilotes sont à l'emploi de l'APA, mais, dans certaines zones de pilotage obligatoire, ce sont des pilotes entrepreneurs qui offrent les services. Les candidats au brevet doivent répondre aux exigences d'entrée énoncées dans le Règlement général sur le pilotage et dans le Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, qui prévoit un minimum de 100 voyages comme capitaine ou comme officier de quart à la passerelle. Les candidates et candidats acceptés reçoivent un permis d'apprenti qui les autorise à entamer une formation en pilotage dans une zone déterminée où le pilotage est obligatoire, sous la surveillance d'un pilote breveté.

Le processus d'obtention du brevet de l'APA comprend trois types de brevet de pilote, soit A, B, et C, dont chacun prescrit les différentes jauges de navire pour lesquelles le pilote breveté est qualifié. Suivant l'achèvement de la période d'apprentissage, il faut environ deux ans au nouveau pilote pour passer du brevet de classe C à celui de classe A. Bien que chaque pilote soit formé et breveté en vue d'exercer ses fonctions dans une zone déterminée de pilotage obligatoire, l'APA vient d'adopter un nouveau système de brevets réciproques selon lequel les pilotes peuvent être brevetés pour plus d'une zone de pilotage obligatoire. Ce système, qui s'applique actuellement aux zones de pilotage obligatoire de Terre-Neuve et entre les zones du Cap-Breton et Halifax, permet plus de souplesse de fonctionnement aux périodes de pointe dans certaines zones, sans devoir accroître l'effectif de pilotes. Pour les besoins de la formation continue, l'APA et ses pilotes ont élaboré un programme informatisé qui simule le maniement d'un navire dans divers ports de pilotage obligatoire.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

L'Administration de pilotage des Laurentides (APL) recrute ses candidats pilotes principalement parmi le personnel des armateurs canadiens et de la Garde côtière canadienne. Elle est liée par contrat à deux corporations professionnelles de pilotes pour la prestation de services de pilotage dans les circonscriptions de pilotage obligatoire 1 (St-Lambert-Québec) et 2 (Québec-Les Escoumins); dans la circonscription de pilotage obligatoire 1.1 (port de Montréal), les services de pilotage sont confiés aux pilotes employés de l'APL. La circonscription 3 (à l'est des Escoumins) n'est pas une zone de pilotage obligatoire et n'est pas assujettie au processus de délivrance des brevets.

En plus des exigences énoncées dans le Règlement général sur le pilotage, le Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides a établi, pour chaque circonscription, une série

de critères d'entrée imposés aux candidats au brevet pour ce qui est des qualifications en matière de navigation et de l'expérience en mer. Les candidats doivent être capables de communiquer en français et en anglais dans l'exercice de leurs tâches et avoir terminé avec succès un programme de formation en technique de navigation maritime dans un institut maritime. Ils acquièrent les connaissances locales durant leur période d'apprentissage. Les candidats acceptés reçoivent un brevet d'apprenti de classe D et doivent effectuer plus de 100 voyages pendant une période de deux ans, sous la surveillance d'un pilote breveté.

L'APL délivre des brevets de pilotage de classe A, B ou C, selon la circonscription et la jauge des navires. Il faut environ six ans de pratique et de formation aux nouveaux pilotes pour atteindre le brevet de classe A, qui les autorise à piloter tous les navires dans une circonscription particulière de pilotage obligatoire. Selon le Règlement de l'APL, les pilotes sont tenus de garder leurs compétences à jour en effectuant au moins 10 trajets simples par an après avoir reçu leur brevet et en suivant des cours de formation continue pour maintenir leurs qualifications et mettre à jour leurs compétences en ce qui a trait à la nouvelle technologie et au nouveau matériel.

Administration de pilotage des Grands Lacs

L'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) recrute ses candidats pilotes principalement parmi le personnel des armateurs canadiens et de la Garde côtière canadienne. Tous les pilotes de l'APGL sont des employés de l'Administration de pilotage. En plus des exigences de base énoncées dans le Règlement général sur le pilotage, les candidats doivent répondre à celles du Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, qui impose un minimum de 15 voyages à titre de navigateur au cours des trois années précédant la présentation de la candidature. Les candidats au brevet de la circonscription de Cornwall doit avoir une connaissance pratique des deux langues officielles; l'anglais seul est exigé dans les autres circonscriptions. Les candidats compétents reçoivent de la formation à bord de navires au cours de 50 voyages qui sont effectués sous la surveillance d'un pilote breveté dans la circonscription pour laquelle ils ont posé leur candidature.

Le brevet de pilote de l'APGL est valide pour tous les navires de la circonscription visée par le brevet. Dans le cadre d'un protocole d'entente entre le Canada et les États-Unis, les deux pays reconnaissent réciproquement les brevets autorisant le pilotage dans les zones de pilotage obligatoire de leurs eaux adjacentes. Aux termes des règlements de l'APGL, un pilote breveté doit satisfaire à diverses exigences en matière de maintien des compétences, dont l'obligation d'effectuer au moins cinq trajets simples par an.

Administration de pilotage du Pacifique

Les candidats pilotes sont recrutés principalement dans l'industrie des remorqueurs et des barges de la Colombie-Britannique, ainsi que

dans la Garde côtière canadienne.

L'Administration de pilotage du Pacifique (APP) est liée par contrat à la Corporation des pilotes côtiers de la Colombie-Britannique pour la prestation des services de pilotage dans les zones côtières. Les pilotes employés de l'APP s'occupent du pilotage sur le fleuve Fraser. Une liste d'admissibilité de candidats pilotes éventuels est dressée à partir des examens d'admission, et l'APP effectue son recrutement en se fondant sur cette liste. L'APP offre aussi un programme d'initiation qui permet aux candidats éventuels d'acquérir une meilleure connaissance des zones de pilotage et des tâches du pilote avant d'entamer le processus d'examen d'admission. Après avoir terminé le processus d'examen, qui diffère entre les eaux côtières et le fleuve Fraser, les candidats qui répondent aux exigences du Règlement général sur le pilotage et du Règlement de l'Administration de pilotage du Pacifique sont inscrits sur une liste d'admissibilité jusqu'à l'ouverture d'un poste de pilote. Le nouveau pilote suit un programme d'apprentissage sous la surveillance d'un pilote breveté; ce programme se compose de 50 affectations sur une période de trois mois sur le fleuve Fraser et de 80 affectations sur une période de six mois dans les eaux côtières.

Après le stage d'apprentissage, le nouveau pilote reçoit un brevet de classe II valide pour un an. La deuxième année, si son rendement et ses compétences sont satisfaisants, il recevra un brevet de classe I. Un pilote breveté a besoin d'environ cinq ans pour arriver à remplir ses fonctions sur des navires de tous genres et de toutes jauges qui circulent sur les eaux de pilotage obligatoire de l'APP.

Objets de préoccupation

L'Association des armateurs canadiens (AAC) est préoccupée par l'absence de normes nationales. En plus des exigences actuellement imposées par le Règlement général sur le pilotage, l'AAC est d'avis qu'il faudrait envisager la mise en place de normes nationales supplémentaires dans des domaines tels que les critères d'admission, l'apprentissage, l'attribution des brevets et la formation continue. L'Association souligne le manque d'uniformité d'une région à l'autre en ce qui concerne le nombre minimum de voyages imposé aux candidats pilotes au niveau débutant et pendant la période d'apprentissage. Elle fait également remarquer les différences régionales en ce qui a trait à la longueur de la période d'apprentissage et à la période de formation initiale. Elle croit que ces éléments du processus d'attribution des brevets devraient être normalisés à l'échelle nationale en modifiant les règlements.

Analyse

Le Comité d'examen remarque que la *Loi sur le pilotage* et le Règlement général sur le pilotage contiennent déjà des normes nationales, puisqu'elles fixent des exigences d'admission en ce qui concerne la compétence, l'âge, l'état de santé, la citoyenneté, les qualités de navigateur et l'expérience en mer des candidats pilotes, ainsi que les critères du processus de délivrance des brevets. Cependant, la Loi et le Règlement ne tiennent pas compte des

conditions de navigation locales propres à chaque région de pilotage, par exemple, les exigences de la navigation, la nature des cours d'eau et des ports, la géographie, les types et les jauges des navires qui sillonnent les diverses zones, ainsi que tous les autres facteurs locaux.

Aux termes de la présente loi, chaque administration assume la responsabilité de la sécurité et de l'efficacité des services de pilotage dans sa région. Alors que la *Loi sur le pilotage* et le Règlement général sur le pilotage énoncent des exigences générales, les règlements des administrations de pilotage contiennent des critères particuliers qui correspondent aux conditions locales et qui insistent sur l'importance à donner aux connaissances locales à toutes les étapes de la sélection, de l'apprentissage, de la formation et du processus de délivrance des brevets.

Tout en créant des différences, cette démarche régionale concorde avec le rapport de la Commission Bernier qui recommandait de laisser à chaque administration de pilotage la définition des exigences particulières concernant la formation des pilotes et l'attribution des brevets de pilotage.

Pour ce qui est du processus d'admission des candidats, le Comité d'examen a remarqué ce qui suit : même si les connaissances locales sont un préalable obligatoire dans certaines régions de pilotage, d'autres instances permettent aux candidats pilotes d'acquérir ces connaissances pendant leur période d'apprentissage. Il semble logique que la durée de la période d'apprentissage dans chaque région reflète cette démarche régionale. Les critères linguistiques d'admission des candidats pilotes diffèrent aussi d'une région de pilotage à l'autre. L'anglais seul est obligatoire dans certaines régions, alors que les candidats doivent avoir une connaissance pratique du français et de l'anglais dans d'autres administrations de pilotage. Le Comité d'examen est d'avis que ces exigences en matière de connaissances linguistiques pratiques sont conformes aux besoins de chaque région.

De même, la nature des eaux de pilotage obligatoire (c'est-à-dire, les ports, les cours d'eau et les eaux côtières) de chaque région détermine la démarche adoptée par chacune des administrations de pilotage relativement au processus de délivrance des brevets et à la formation continue exigée des pilotes. Sauf quelques exceptions, les pilotes des quatre régions suivent une formation semblable dans les domaines de la manœuvre des navires, de la gestion des ressources à la passerelle et des simulateurs, ainsi que dans les autres matières liées à la navigation et à la sécurité maritime. Le Comité d'examen est convaincu que là où l'on a déterminé des besoins de formation initiale et continue, les moyens existent pour veiller à ce que les pilotes restent au fait d'un milieu en constante évolution.

En ce qui a trait à la formation nationale, le Comité d'examen remarque que Transports Canada a pris des mesures de réglementation pour rendre obligatoire à tous les pilotes la formation en gestion des ressources à la passerelle. En outre, le Comité d'examen sait que l'Organisation maritime internationale (OMI)

est en train d'étudier la modernisation des normes de formation des pilotes, et que Transports Canada participe à ce processus.

Le Comité d'examen croit que les différentes démarches adoptées par les administrations de pilotage en vertu de leurs règlements respectifs traduisent les réalités locales tout en respectant les exigences de la *Loi sur le pilotage* et du Règlement général sur le pilotage. Le Comité d'examen est également d'avis que l'objectif visé au moyen de ces démarches, soit la compétence incontestable des pilotes, est d'importance absolue, et que les programmes de formation des pilotes atteignent effectivement cet objectif. Le système actuel est un mélange efficace de règlements nationaux et régionaux qui conviennent aux besoins de chaque région de pilotage.

Recommandation nº 7

Le Comité d'examen recommande que le système régional actuel de formation des pilotes et de délivrance de brevet de pilotage demeure la responsabilité de chaque administration de pilotage.

Bassin de candidats au brevet

Contexte

Dans certaines régions, on s'inquiète de la diminution à long terme du bassin de candidats au brevet qualifiés. Cette diminution est attribuable à plusieurs facteurs dont l'évolution de la structure des échanges commerciaux, la restructuration de l'industrie des transports maritimes, la concurrence des salaires et le déclin des compétences au niveau des candidats au brevet.

Les armateurs canadiens signalent que le manque de marins qualifiés est un problème à l'échelle mondiale et que le Canada n'est pas à l'abri des pénuries. Cette inquiétude est partagée par certaines administrations de pilotage, car de nombreux candidats proviennent des équipages, capitaines et officiers, de ces mêmes armateurs.

Objets de préoccupation

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DE L'ATLANTIQUE

L'APA craint de ne pas pouvoir attirer des candidats qualifiés en raison de la structure du pilotage dans son territoire de compétence et des pressions qui sont imposées par la concurrence des salaires versés dans l'industrie maritime. Selon l'APA, il n'existe pas de bassin homogène de candidats dans la région de l'Atlantique parce que les sources de candidats éventuels et les zones de pilotage obligatoire sont disséminées à travers les quatre provinces de l'Atlantique. Cet état de fait restreint le nombre des candidats éventuels qui sont dotés des connaissances locales et de l'expérience nécessaires dans les zones de pilotage obligatoire. Les pilotes de l'APA sont également préoccupés par le niveau des qualifications dont font preuve les nouveaux pilotes stagiaires.

L'APA examine en ce moment son programme d'apprentissage destiné aux candidats, afin de déterminer si un programme révisé et enrichi pourrait lui permettre de modifier ses normes d'admission en acceptant des candidats dotés des qualifications requises comme marin, mais qui ont moins d'expérience pratique locale. Par ailleurs, l'APA craint aussi que l'élargissement de son programme d'apprentissage et des programmes connexes de formation ne lui impose un lourd fardeau financier que l'industrie partagerait éventuellement sous la forme de mesures tarifaires et d'une augmentation du coût des services de pilotage.

Administration de pilotage des Laurentides

La région de l'APL n'a soulevé aucune inquiétude quant aux bassins actuels et futurs de candidats au brevet.

Administration de pilotage des Grands Lacs

Les pilotes de l'APGL craignent que les changements advenus à la structure de l'industrie canadien des transports maritimes dans la région des Grands Lacs ne se traduisent actuellement par un manque de marins ayant les qualifications et l'expérience pratique nécessaires pour poser leur candidature au poste de pilote. Ils font remarquer que les marins qui posent leur candidature ont moins d'expérience et sont moins qualifiés que leurs prédécesseurs. Les pilotes croient qu'il y a lieu de réviser le programme d'apprentissage et de formation de l'APGL, afin de remédier à l'insuffisance de l'expérience et des compétences des apprentis. Ils rappellent que le rapport Gauthier a reconnu l'épuisement graduel du bassin d'officiers de navire dans la région des Grands Lacs. Le rapport en question soulignait qu'en raison de cet épuisement graduel, il faudra recruter des pilotes parmi les marins qui n'ont pas une grande expérience de la région des Grands Lacs.

L'AAC n'est pas d'accord avec les pilotes. Selon elle, la plupart des candidats sont des capitaines ou des officiers qui proviennent des flottes de ses membres. Ils ont été formés comme marins dans les centres canadiens d'apprentissage maritime et ils ont acquis par la suite une expérience pratique étendue. Bien que l'AAC ne perçoive pas de pénurie de candidats admissibles dans la région de l'APGL, les armateurs canadiens craignent de perdre leurs capitaines et leurs officiers bien formés et chevronnés au profit des groupes de pilotes dont les salaires et les conditions de travail sont supérieures.

Tout en reconnaissant la possibilité à long terme d'un manque de candidats admissibles, l'APGL est d'avis que le bassin actuel suffit à la demande à court terme. L'APGL continue de surveiller la situation et craint que l'élargissement du programme d'apprentissage visant à enrichir le bassin de candidats ne lui impose un lourd fardeau logistique et financier. L'APGL souligne qu'un examen récent par le vérificateur général n'a révélé aucune déficience dans son processus de recrutement et de formation.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE

La CSBC se préoccupe de la diminution du bassin de candidats qualifiés et des conséquences que ce fait pourrait éventuellement avoir sur la sécurité des services de pilotage dans la région de l'APP. Selon la CSBC, en raison de la restructuration de l'industrie des transports maritimes sur la côte Ouest, les candidats ont moins d'expérience et n'ont ni les qualifications, ni les compétences exigées en vertu du système actuel de recrutement des pilotes et de délivrance des brevets de pilotage. Un nombre décroissant de candidats possède les connaissances globales de toute la côte. Leurs connaissances sont de plus en plus locales à cause de la nature changeante des habitudes de navigation côtière. La CSBC, par contre, croit qu'il serait possible de régler le problème, notamment en réexaminant le processus de recrutement et d'apprentissage.

D'après leur connaissance du milieu maritime de la côte Ouest, les pilotes côtiers sont convaincus qu'il y a un nombre suffisant de candidats qualifiés et expérimentés pour former un bassin convenable de pilotes dans l'avenir prévisible. Cela n'empêche pas que les pilotes côtiers participent à l'examen de la question, de concert avec l'APP et la CSBC.

Par l'entremise d'un comité spécial composé de pilotes et de représentants de la CSBC, l'APP procède à l'évaluation des besoins à long terme et de la disponibilité de candidats qualifiés. Selon l'APP, les résultats de l'étude, qui comprend un sondage auprès des capitaines et des officiers de navire de la côte Ouest, seront bientôt prêts à être diffusés. En ce qui concerne l'apprentissage, l'APP est d'avis qu'une période d'initiation et un programme d'apprentissage plus long adapté aux besoins des candidats permettront d'accroître le bassin de candidats éventuels. En outre, s'il y a lieu, l'APP adaptera son processus d'examen d'admission afin de permettre la candidature d'aspirants pilotes dont la connaissance globale de la côte est limitée. L'APP croit aussi que les besoins à court terme peuvent être satisfaits à même la liste d'admissibilité pendant que se poursuit l'étude des besoins à long terme.

Analyse

Puisque le pilotage est obligatoire, il faut pouvoir garantir aux armateurs que les services de pilotage ne seront pas perturbés par une pénurie de candidats pilotes. Puisque les administrations de pilotage ont la responsabilité de veiller à la sécurité et à l'efficacité des services de pilotage dans leurs eaux où il est obligatoire, et qu'elles sont les seuls fournisseurs de services de pilotage, elles devraient être tenues de donner cette assurance aux utilisateurs en surveillant les bassins à court et à long terme de candidats qualifiés.

Le Comité d'examen remarque que les administrations de pilotage sont conscientes de la situation dans leurs régions respectives et que certaines d'entre elles prennent déjà des mesures pour se pencher sur l'épuisement du bassin de candidats qualifiés.

Recommandation n° 8

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'indiquer l'état du bassin de candidats qualifiés dans leurs rapports annuels. Ce faisant, chaque administration de pilotage décrirait tous les problèmes qu'elle a pu déceler dans sa région, les résultats des examens ou études effectués, ainsi que les mesures correctives prises ou envisagées.

Programme d'assurance de la qualité pour les pilotes

Contexte

Aux termes de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, les capitaines et les officiers de navire sont soumis tous les cinq ans à un processus de certification des compétences de marin, administré par Transports Canada. Bien que les administrations de pilotage disposent de mécanismes divers pour contrôler le rendement général des pilotes, par exemple, les statistiques relatives aux incidents, il n'existe actuellement aucun processus officiel servant à évaluer périodiquement les compétences des pilotes. Les administrations de pilotage n'ont pas non plus de système qui leur permette d'évaluer la qualité des services de pilotage fournis aux utilisateurs.

Objets de préoccupation

Des armateurs s'inquiètent de l'absence de toute évaluation structurée et périodique des capacités des pilotes, de même que de l'actualité de leurs connaissances. Tout en reconnaissant la compétence des pilotes, les armateurs estiment qu'une telle évaluation périodique devrait être obligatoire à titre d'élément essentiel à la sécurité des services de pilotage. Ils croient que pour les pilotes, tout comme pour leurs capitaines et leurs officiers, la validité continue du brevet devrait être conditionnelle à une évaluation périodique des compétences. En plus du processus de certification quinquennale administré par Transports Canada, certains membres de l'AAC évaluent périodiquement les compétences de leurs capitaines et de leurs officiers. L'évaluation annuelle des capitaines se fait à terre sous la direction des cadres de l'armateur; l'évaluation saisonnière des officiers à la passerelle est effectuée par les capitaines. Selon l'AAC, les pilotes devraient être évalués tous les deux ou trois ans, et les armateurs devraient participer à l'élaboration de tout processus officiel d'évaluation de la compétence des pilotes et de l'assurance de la qualité.

De l'avis de l'AAC, un processus officiel d'évaluation des pilotes devrait être mis en œuvre au moyen de mesures législatives ou d'une réglementation nationale. Si un tel processus était laissé au bon vouloir des administrations de pilotage, l'AAC craint qu'il ne s'ensuive un manque d'uniformité d'une région à l'autre et une application discrétionnaire de l'évaluation. La Chamber of Shipping of British Columbia, pour sa part, est d'avis que les administrations de pilotage devraient élaborer un processus d'évaluation obligatoire qui irait de concert avec les programmes actuels de mise à jour des compétences des pilotes et

serait conforme aux normes internationales. Certains intervenants font remarquer qu'actuellement, les pilotes brevetés ne sont pas soumis aux exigences internationales de l'Organisation maritime internationale en matière de gestion de la sécurité, alors que les capitaines et les officiers sont tenus de démontrer, en s'appuyant sur des documents, qu'ils respectent ces exigences, qu'ils possèdent les qualifications requises et que leurs compétences sont à jour.

Les pilotes appuient la notion d'une évaluation effectuée sur une base régionale et ils sont disposés à aider à l'élaboration de méthodes équitables et raisonnables. Ils appuient également le fait que l'Organisation maritime internationale modernise ses directives en matière d'évaluation périodique des compétences des pilotes. Ils reconnaissent que l'évaluation structurée et périodique de compétences des pilotes et de la qualité de leurs services, conjuguée à une formation continue, rehaussera la sécurité et l'efficacité de services de pilotage. Toutefois, si un tel mécanisme d'évaluation devait être instauré, les pilotes croient qu'il y aurait lieu d'évaluer aussi les compétences de pilotage des capitaines et des officiers détenteurs d'un certificat de pilotage. Les pilotes font valoir que les compétences en matière de pilotage des capitaines et des officiers détenteurs d'un certificat de pilotage ne sont pas couvertes par le processus quinquennal d'évaluation administré par Transports Canada, et que les détenteurs d'un certificat de pilotage devraient tous subir une évaluation distincte de leurs compétences en pilotage, par les administrations de pilotage.

Les administrations de pilotage conviennent unanimement que la mise en place d'un processus structuré et périodique d'évaluation des compétences des pilotes et de la qualité de leurs services rehausserait la sécurité et l'efficacité des services de pilotage. Alors qu'elle revoit la question avec les administrations de pilotage, l'APP se penche actuellement sur l'évaluation périodique des pilotes dans le cadre de son examen permanent de l'actualité des compétences globales de ses pilotes relativement à la côte Ouest. L'APP, la CSBC et les pilotes sont en train de discuter de la démarche à adopter pour pouvoir s'assurer que les compétences des pilotes sont à jour et bien documentées. Ils sont également en train d'élaborer le programme d'agrément de la validation des pilotes du Pacifique, qui prévoit l'évaluation périodique des compétences des pilotes et de la qualité de leurs services. Dans la région de pilotage de l'Atlantique, l'APA examine en ce moment l'évaluation des pilotes et étudie un système d'évaluation annuelle utilisé en Australie pour leurs pilotes. L'APA prévoit mettre en œuvre un système semblable d'ici la fin de l'an 2000. L'APL, de son côté, a recommandé que Transports Canada publie des règlements généraux de pilotage prévoyant un programme d'évaluation obligatoire des pilotes brevetés qui serait comparable à celui auquel sont actuellement soumis les capitaines et les officiers. L'APGL, pour sa part, convient du besoin d'un processus d'évaluation périodique des pilotes.

Analyse

Puisque les administrations de pilotage et les pilotes fournissent un service à des utilisateurs, le pilotage devrait être assujetti aux principes traditionnellement liés à une industrie de service, notamment, l'assurance de la qualité. Même s'il faut évaluer et rehausser constamment les compétences dans un souci de sécurité, le Comité d'examen croit que l'assurance de la qualité revêt également de l'importance, surtout dans une situation de monopole réglementé, et qu'elle devrait être évaluée périodiquement.

Le Comité d'examen remarque que les administrations de pilotage et les pilotes conviennent de l'importance d'un processus équitable et raisonnable d'évaluation des compétences des pilotes, ainsi que de l'assurance de la qualité, qui serait porteur d'avantages pour toutes les parties concernées. Le Comité d'examen remarque aussi que le rapport de la Commission Bernier envisageait une forme d'évaluation des pilotes. Plus récemment encore, l'OMI a adopté des mesures visant à moderniser le Règlement 485(XII), qui contiendra désormais des directives concernant l'évaluation périodique des compétences et du rendement des pilotes.

En ce qui concerne la fréquence de l'évaluation des pilotes, le Comité d'examen est d'avis que cette question devrait relever des administrations de pilotage. Le Comité d'examen croit toutefois que les évaluations devraient se faire à intervalles réguliers et tous les cinq ans à tout le moins. Le Comité d'examen croit aussi que les administrations de pilotage devraient mettre en place un système d'assurance de la qualité après avoir consulté les parties intéressées.

Quant à la demande des pilotes selon laquelle il y conviendrait d'évaluer les compétences en pilotage des capitaines et des officiers détenteurs d'un certificat de pilotage, le Comité d'examen observe que les situations ne sont pas identiques; l'assurance de la qualité n'est pas obligatoire pour les capitaines et les officiers parce que ceux-ci ne fournissent pas de services de pilotage à des tiers. Les administrations de pilotage pourraient envisager d'instaurer un système d'évaluation pour les capitaines et les officiers détenteurs d'un certificat de pilotage, là où elles le jugent bon ou nécessaire, une fois que sera en place le système d'assurance de la qualité pour les pilotes.

Recommandation n° 9

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un système équitable et raisonnable en vue d'évaluer les compétences des pilotes et la qualité de leurs services, après avoir consulté les intéressés. Ces évaluations devraient être effectuées à intervalles réguliers, au moins tous les cinq ans.

Administration de pilotage du Pacifique : Délivrance des brevets et répartition des pilotes sur toute la côte Ouest

Cette question s'accompagne de deux sujets de préoccupation concernant l'APP, à savoir : un système global de délivrance des brevets et de répartition des pilotes pour toute la côte Ouest, et la création d'une zone distincte de pilotage nordique à Prince Rupert.

Contexte

Plus tôt pendant l'examen, l'industrie a dit craindre que la superficie et la complexité de la zone côtière de pilotage obligatoire, ainsi que la nature changeante des trajets de transport maritime sur la côte Ouest, ne nuisent au maintien des compétences des pilotes dans le présent système de délivrance de brevets et de répartition des pilotes, ce qui pourrait avoir une influence sur la sécurité des services de pilotage.

L'examen du système global de délivrance des brevets sur toute la côte Ouest, effectué en 1995 par le groupe de travail sur le pilotage du Pacifique (Groupe de travail de 1995), a abouti à la conclusion que le système de l'APP était le moyen le plus efficace et le plus rentable de fournir des services de pilotage dans la région côtière.

Selon l'examen exhaustif des services de pilotage de l'APP effectué par le vérificateur général, le système global de délivrance des brevets est efficace et économique.

Récemment, après avoir tenu des consultations, l'APP, les pilotes et la CSBC ont convenu de maintenir le système global actuel de délivrance des brevets sur toute la côte Ouest, sous réserve de la mise en place d'un système structuré d'évaluation de l'actualité des compétences des pilotes.

Objets de préoccupation

L'industrie maritime, sans mettre en doute le professionnalisme des pilotes, croit qu'il faut examiner les modalités de prestation des services de pilotage. Selon l'industrie, l'option privilégiée ne devrait pas être le maintien du statu quo. Les intervenants de l'industrie craignent que les pilotes ne puissent maintenir une bonne connaissance de la côte, en raison du nombre réduit de voyages vers les petits ports isolés; ils croient que cette situation nuit à la sécurité des services de pilotage dans ces zones peu fréquentées.

À la suite d'une série d'incidents qui se sont produits dans les eaux côtières entre 1996 et 1998, la CSBC a fait part de ses inquiétudes à l'APP en disant craindre que les pilotes ne puissent conserver leur expérience globale de la côte à cause du nombre très réduit des voyages vers les petits ports isolés; la CSBC a dit craindre aussi que le système global utilisé par les pilotes de la côte de la Colombie-Britannique pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes ne se révèle incapable de garantir la sécurité des services de pilotage. Pour remédier

à ces inquiétudes, l'industrie a demandé à l'APP d'étudier les deux possibilités suivantes :

- enrichir la formation donnée aux pilotes apprentis et brevetés, en prolongeant les stages d'apprentissage et les périodes de simulation et d'initiation, afin d'aider les pilotes à acquérir des compétences dans toutes les zones côtières de pilotage et à les garder à jour;
- étudier les modalités de délivrance des brevets dans chacune des zones et envisager le démantèlement partiel du système global de répartition des pilotes sur toute la côte.

Bien qu'en faveur, au départ, de l'examen approfondi d'un système régional de délivrance des brevets et de répartition des pilotes, l'industrie travaille maintenant de concert avec l'APP et les pilotes côtiers à l'élaboration d'un système global d'évaluation des pilotes, afin de veiller à ce que les pilotes possèdent des compétences à jour touchant toutes les zones côtières de pilotage. Cette démarche concorde avec la première possibilité proposée par l'industrie.

Les pilotes côtiers sont convaincus de la sécurité et de l'efficacité du système actuel de délivrance des brevets pour toute la côte Ouest. Selon eux, le système de répartition qu'ils utilisent permet de s'assurer que les pilotes sont affectés à toutes les zones, selon un mode de rotation; ils ajoutent qu'à l'exception de quatre ports peu fréquentés de la côte ouest de l'île de Vancouver, les pilotes ont l'occasion de remplir leurs fonctions avec une fréquence adéquate dans tous les ports. En outre, les pilotes contrôlent leur propre exposition à toutes les zones de la côte et demandent d'être affectés à des régions peu fréquentées s'ils ont des doutes relativement à leurs compétences quant à telle ou telle zone. Les pilotes font remarquer que toutes les études antérieures sur le pilotage de la côte Ouest, y compris celles auxquelles l'industrie a participé, ont montré que le système global de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur toute la côte était le moyen le plus efficace de prestation des services de pilotage.

En ce qui a trait aux préoccupations de l'industrie à la suite des incidents maritimes qui se sont produits dans les eaux côtières, les pilotes affirment que ces incidents n'indiquent aucune tendance discernable et que l'on a clairement établi que trois de ces quatre incidents n'était aucunement attribuable, de près ou de loin, au manque d'actualité des compétences des pilotes. Néanmoins, les pilotes appuient les propositions de changements constructifs à apporter à la présente structure et ils collaboreront à tout projet conçu en vue d'assurer la sécurité des services de pilotage dans toutes les régions de la côte Ouest. Ils ont proposé la création d'une commission d'examen de l'actualité des compétences des pilotes (*Pilot Currency Examination Board*), composée de représentants de l'APP, des pilotes et de l'industrie, qui se chargerait d'évaluer périodiquement l'actualité des compétences des pilotes côtiers relativement aux zones côtières de pilotage obligatoire, y compris les ports peu fréquentés. Les lacunes des pilotes en cette matière seraient comblées au moyen de mesures adéquates de formation et d'affectation.

Pour servir efficacement ses clients, l'APP dit avoir besoin d'un nombre suffisant de pilotes qui ont une expérience des zones portuaires peu fréquentées, principalement sur la côte ouest de l'île de Vancouver. L'APP soutient que les changements advenus à la configuration des échanges commerciaux, surtout dans l'industrie forestière, ont réduit le nombre de navires faisant escale dans les petits ports isolés le long de la côte, et que cette tendance va fort probablement se maintenir. En raison de cette situation, et en réponse aux préoccupations de l'industrie relativement à l'actualité des compétences des pilotes, l'APP propose de mettre en œuvre le système d'agrément de la validation des pilotes du Pacifique pour évaluer cette actualité. Le Comité de formation et d'examen des pilotes (*Pilot Training and Examination Committee*) de l'APP administrerait le processus et les pilotes seraient tenus d'y participer pour pouvoir conserver leurs brevets. Le Système d'agrément de la validation des pilotes du Pacifique servirait à classifier les ports peu fréquentés et à fixer les critères relatifs à l'actualité des compétences des pilotes concernant ces ports, selon la fréquence des affectations des pilotes.

L'APP, les pilotes et l'industrie sont en train d'étudier ensemble la proposition. Les parties ont convenu de laisser en place le système global actuel de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur la côte. Elles conviennent aussi qu'il faut offrir de la formation continue aux pilotes pour aider ces derniers à rester à jour, mais tout en veillant à ce qu'il y ait toujours un nombre suffisant de pilotes qualifiés pour répondre à la demande dans les ports isolés de la côte Ouest. Les parties n'ont pas encore déterminé l'augmentation à prévoir des coûts de formation, ni la source de financement. L'APP, les pilotes et un comité conjoint de l'industrie examinent en ce moment, entre autres questions, la formation en apprentissage, les bassins de candidats, la fatigue des pilotes et l'assurance de la qualité.

Analyse

En se penchant sur la question, le Comité d'examen a remarqué la conclusion du rapport du Groupe de travail de 1995 selon laquelle le système global actuel pour toute la côte serait le plus rentable et offrirait le plus d'efficacité pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes. Après avoir étudié les renseignements qui lui sont parvenus pendant les consultations, le Comité d'examen croit que cette conclusion reste valable aujourd'hui.

En ce qui concerne l'actualité des compétences des pilotes, le Comité d'examen a appris que les programmes de formation, les périodes d'initiation et la rotation des affectations pouvaient permettre aux pilotes de garder à jour leur expérience de toutes les eaux de pilotage obligatoire, y compris dans les ports peu fréquentés. Tout en convenant que ces mesures rehaussent l'actualité des compétences des pilotes, le Comité d'examen croit qu'il reste nécessaire d'instaurer un système d'évaluation de cette actualité, lequel viendra accentuer les bienfaits de la rotation des affectations.

Le Comité d'examen est d'avis qu'un système de ce genre renforcerait la confiance des utilisateurs dans la sécurité et l'efficacité des services de pilotage, et montrerait que les intéressés cherchent des moyens de régler les préoccupations de leurs clients.

Toujours sur cette question, le Comité d'examen remarque que l'APP, les pilotes et l'industrie sont d'accord sur le bien-fondé de conserver le présent système global de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur toute la côte Ouest. Ils conviennent aussi de la nécessité d'instaurer un processus structuré pour veiller à ce que les pilotes gardent à jour leurs compétences relativement aux zones de pilotage obligatoire des eaux côtières. À ce sujet, le Comité d'examen observe que l'APP propose le recours à son système d'agrément de la validation des pilotes du Pacifique, selon lequel un comité de formation et d'examen (*Pilot Training and Examination Committee*) évaluerait périodiquement l'actualité des compétences des pilotes. Ces discussions montrent que les parties sont fermement déterminées à assurer la sécurité et l'efficacité des services de pilotage dans la région et à régler le problème de l'actualité des compétences des pilotes relativement aux zones obligatoires peu fréquentées. De l'avis du Comité d'examen, cependant, il faudrait qu'en plus des participants aux débats actuels sur la question, d'autres parties concernées, par exemple les autorités portuaires, soient tenues au courant pendant l'élaboration du nouveau système.

Recommandation n° 10

Le Comité d'examen recommande le maintien du système global de l'Administration de pilotage du Pacifique pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes sur toute la côte Ouest.

Services de pilotage au port de Prince Rupert

Contexte

Normalement, le système de rotation des pilotes à Prince Rupert garantit deux pilotes côtiers en service en tout temps. Un de ces deux pilotes est réservé entièrement à Prince Rupert, et on ne peut pas lui demander d'exercer ses fonctions dans d'autres zones de pilotage obligatoire pendant qu'il est affecté à Prince Rupert. La rotation des affectations permet à tous les pilotes côtiers de desservir périodiquement ce port et d'acquérir de l'expérience locale. Sur demande, l'équipe de Prince Rupert peut s'enrichir de pilotes qui lui sont envoyés d'autres zones de pilotage obligatoire.

L'administration portuaire de Prince Rupert demande depuis longtemps qu'on leur affecte des pilotes en permanence, soutenant que l'ampleur du trafic maritime dans la région justifie une telle dérogation au système actuel de rotation, et que des affectations permanentes permettraient aux pilotes d'améliorer leurs connaissances locales et réduiraient les coûts de pilotage, accroissant ainsi la sécurité et l'efficacité des services.

Le Groupe de travail de 1995 est arrivé à la conclusion que le système actuel d'affectation des pilotes à Prince Rupert permettait d'offrir des services de pilotage en toute sécurité et efficacité, et qu'un système fondé sur des affectations permanentes n'offrirait aucun avantage compte tenu du régime actuel de l'APP pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes.

Objets de préoccupation

Selon les représentations de l'Administration portuaire de Prince Rupert, même si le Comité d'examen peut fort bien recommander le maintien du système actuel comme étant la meilleure démarche possible, il y a lieu d'examiner de plus près leurs revendications. En demandant un examen impartial, cette administration portuaire affirme que l'Examen du système de pilotage offre l'occasion d'étudier des possibilités en vue de l'instauration d'un nouveau système sur la côte Ouest, et que le maintien tel quel du système actuel n'est pas la seule solution. L'Administration portuaire est d'avis que l'APP et les pilotes se refusent à débattre la question, et que le Groupe de travail de 1995 n'a pas tenu compte des intérêts du port de Prince Rupert. L'Administration portuaire déclare en se fondant sur son propre examen du système d'affectation des pilotes, que la présence d'un noyau permanent de pilotes au port de Prince Rupert serait rentable et rehausserait la compétitivité du réseau de transport dans le nord.

Les expéditeurs ont des opinions diverses sur ces questions. Certains trouvent des avantages au système global pour toute la côte et aussi aux systèmes régionaux, mais ils ne sont pas convaincus que le passage du premier aux seconds puisse améliorer l'efficacité et réduire les coûts. D'autres expéditeurs favorisent la création d'une zone de pilotage distincte dans le nord et disent que des pilotes devraient être affectés en permanence à certains ports de la région pour améliorer l'efficacité et faire baisser les coûts d'exploitation.

La CSBC, pour sa part, est d'avis que le système actuel de pilotage à Prince Rupert fonctionne bien et que rien ne prouve que l'affectation de pilotes en permanence permettrait d'amoindrir les coûts des utilisateurs ou d'améliorer la sécurité. L'industrie a participé aux séances du Groupe de travail de 1995, et elle est d'accord avec les conclusions auxquelles il en est arrivé.

Quant aux pilotes, ils disent que l'affectation de pilotes en permanence au port de Prince Rupert a fait l'objet d'une étude approfondie, et que tout le monde convient que ce mode de fonctionnement ne rehausserait pas la sécurité et l'efficacité. En ce qui concerne la sécurité, les pilotes sont convaincus que leurs programmes exhaustifs de formation et d'initiation, combinés au régime actuel de rotation des affectations, permet de garantir que les pilotes affectés à ce port ont des compétences à jour. Ils sont cependant disposés à travailler de concert avec l'Administration portuaire et avec l'APP pour améliorer les services de pilotage dans ce port.

L'APP croit que le système actuel fonctionne bien et elle ne voit aucune raison

de le modifier. Par ailleurs, à l'instar des pilotes, l'APP est prête à consulter les parties intéressées afin de cerner des possibilités de rehausser la sécurité et d'optimiser l'efficacité.

Analyse

Le Comité d'examen appuie la conclusion du Groupe de travail de 1995 selon laquelle le système actuel est sûr et efficace. Comme le déclare le rapport du groupe de travail, les pilotes affectés en permanence au port de Prince Rupert seraient assujettis aux fluctuations du trafic portuaire et sous-utilisés pendant certaines périodes, ce qui ferait monter les coûts et accroître le manque général d'efficacité. En outre, les pilotes affectés à ces postes verraient leurs compétences globales concernant la côte perdre de leur actualité.

Le Comité d'examen fait remarquer que les exploitants de l'industrie des transports maritimes qui desservent ce port appuient le système global applicable à toute la côte Ouest et croient que le présent régime de rotation des affectations de pilotes dans ce port permet d'assurer la sécurité et l'efficacité des services de pilotage.

Recommandation n° 11

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique, dans le cadre de son système global actuel de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur toute la côte Ouest, continue de fournir les services de pilotage au port de Prince Rupert selon un mode de rotation des affectations.

Section 3

Processus *de* délivrance *de* certificats *pour les* capitaines *et les* officiers *de* navire

Introduction

Le processus de délivrance de certificats permet aux capitaines et aux officiers qui répondent à certaines exigences et qui ont réussi leurs examens d'obtenir un certificat de pilotage. Ce certificat les habilite à piloter leurs propres bateaux dans les zones de pilotage obligatoire, sans l'aide d'un pilote breveté à bord. Cette disposition de la *Loi sur le pilotage* reconnaît que les marins qualifiés, de même que les pilotes brevetés, sont capables de piloter des navires en toute sécurité dans les zones de pilotage obligatoire.

En 1968, la Commission Bernier signalait qu'aucune administration de pilotage ne possédait de dispositions prévoyant la délivrance de certificats, même si le pouvoir d'établir de tels règlements existait dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* de 1934. La Commission Bernier faisait remarquer que les administrations de pilotage pourraient avoir recours à la délivrance de certificats pour exclure des navires ou des catégories de navires des zones de pilotage obligatoire et elle a émis les commentaires suivants :

> On peut accorder des exemptions directes aux bâtiments pour lesquels on considère que la navigation dans les eaux locales n'entraîne pas un risque pour la sécurité, et des exemptions indirectes à une certaine classe de bâtiments en délivrant des certificats de pilotage aux capitaines et aux lieutenants qui, de l'avis de l'autorité de pilotage, possèdent les connaissances et l'expérience locales définies par les règlements comme étant nécessaires pour naviguer sans danger.
>
> Toute législation sur le pilotage vise essentiellement à accroître la sécurité de la navigation; on ne devrait donc jamais fausser son rôle en en faisant un simple moyen d'accroître, sans justification, le nombre des pilotes d'exiger des

armateurs le paiement de droits pour des services inutiles.

Que la nouvelle loi stipule le droit absolu, pour toute personne qui possède la compétence requise, conformément aux conditions prescrites, d'obtenir un certificat personnel d'exemption de pilotage.

L'article 22 de la *Loi sur le pilotage* a fait suite à la disposition de la *Loi sur la marine marchande du Canada* de 1934 prévoyant la délivrance de certificats de pilotage en plus des brevets de pilotes. Cette disposition confère le pouvoir d'émettre un certificat aux candidats qui possèdent les compétences requises et une connaissance de la zone de pilotage obligatoire qui correspondent à celles d'un candidat au brevet. La *Loi sur le pilotage* stipule aussi que tous les détenteurs de brevets ou de certificats doivent être des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

Le Règlement général sur le pilotage exige que les détenteurs de certificats ou de brevets possèdent des certificats de capacité, des qualifications en matière de navigation et une expérience en mer précis.

L'article 20 de la *Loi sur le pilotage* habilite aussi chaque administration à établir des règlements qui stipulent :

- les catégories de brevets de pilote ou de certificats de pilotage;
- les qualifications que doit posséder un détenteur de certificat de pilotage en ce qui concerne la connaissance locale, la compétence, l'expérience et les aptitudes linguistiques;
- la manière de déterminer si la personne possède les qualifications nécessaires.

Chaque administration de pilotage a établi ses propres critères de qualification pour les détenteurs de certificats, de même qu'un jury d'examen chargé de déterminer si les candidats possèdent les qualifications requises.

En général, les candidats au certificat doivent satisfaire aux exigences réglementaires suivantes :

- être en bonne forme physique;
- détenir des certificats de navigation particuliers;
- avoir suivi des cours de navigation spécifiques;
- posséder une connaissance pratique des langues officielles requises;
- avoir consigné un nombre déterminé de voyages dans la zone de pilotage obligatoire;
- être membres réguliers de l'équipage du navire sur lequel ils exerceront des fonctions de pilotage.

La démarche que doivent suivre les capitaines et les officiers de navires pour obtenir un certificat de pilotage est très différente dans chacune des quatre administrations. À l'APP, le certificat de pilotage n'est pas nécessaire, en raison de la limite de jauge imposée aux navires canadiens. À l'APGL, un processus de dispense pour les navires canadiens a progressivement évolué, et de ce fait, la certification n'a pas été appliquée. À l'APA, le processus de délivrance de certificats est en usage depuis l'établissement de l'administration. À l'APL, il est en vigueur depuis 1987 seulement, et dans la circonscription 2 uniquement.

Étant donné que chaque administration de pilotage traite la délivrance de certificats de manière différente, on en discute de façon distincte dans le présent rapport.

Dans le cadre des réunions régionales et nationales, les membres de l'AAC ont décrit les problèmes qui découlent des processus de délivrance de certificats actuels auxquels ils sont confrontés depuis des années et ils ont proposé une démarche tout à fait différente visant à éviter la délivrance de certificats et ses difficultés concomitantes. Ces armateurs prônent un régime national de dispense fondé sur des normes nationales qui permettraient aux capitaines et officiers canadiens de piloter des navires dans les zones de pilotage obligatoire du Canada. Ils fondent cette proposition sur leur conviction que les capitaines et officiers canadiens ont reçu une formation solide et qu'ils ont un accès continu à la technologie de pointe en matière de navigation. Un tel régime de dispense contribuerait à élargir le régime actuellement en vigueur à l'APGL, régime qui de l'avis des armateurs, ne répond pas aux problèmes qui les préoccupent en matière d'économie, de sécurité et d'environnement.

L'approche proposée par l'AAC serait un programme autogéré servant à déterminer les aptitudes des capitaines et officiers à piloter leurs propres navires. Cette proposition est examinée en détail dans la section de la présente discussion réservée à l'APGL.

L'AAC maintient que les mêmes normes de pilotage doivent s'appliquer dans l'ensemble du pays. L'Association ne veut pas simplement « mettre au point » le processus de délivrance de certificats actuel qu'elle juge inacceptable, particulièrement dans la région de l'APL.

Le Comité d'examen est d'avis qu'un régime national de dispense, tel que celui proposé par l'AAC, ne convient pas au système de pilotage du Canada. Chaque région de pilotage est différente et, en général, une seule solution ne convient pas à toutes les administrations. Le Comité d'examen a donc relevé les problèmes particuliers de chaque région et il a cherché des solutions régionales pour chacune d'entre elles.

Administration de pilotage de l'Atlantique

Contexte

Tel qu'indiqué précédemment, l'APA utilise le processus de délivrance de certificats depuis 1972. Entre 1972 et 1999, elle a accordé 88 certificats. À l'heure actuelle, 19 certificats sont en vigueur pour 15 marins.

Le jury d'examen pour les candidats au certificat comprend un représentant de l'APA, deux pilotes brevetés qui connaissent bien les zones de pilotage et, généralement, un observateur du secteur de l'industrie. Les règlements de l'APA stipulent que l'examen peut inclure des questions concernant la connaissance locale de la zone de pilotage obligatoire; l'interprétation de signaux radar; les consignes relatives aux ports, les règlements concernant la navigation et le pilotage; la manœuvre d'un navire et l'utilisation d'aides modernes à la navigation.

L'examen pour l'obtention d'un certificat comporte deux parties qui durent environ deux heures chacune : un examen écrit suivi d'un

examen oral. L'examen écrit porte sur la connaissance locale, tandis que l'examen oral est centré sur une série de scénarios particuliers, dans le cadre desquels le candidat est tenu d'expliquer les procédures relatives à la sécurité nautique et d'exercer son jugement.

Objets de préoccupation

Dans la région de l'APA, on a décelé deux problèmes liés à la délivrance des certificats :

- l'absence d'un plan détaillé des matières à étudier à l'intention des candidats au certificat;
- la délivrance d'un certificat pour un capitaine d'amarrage à la monobouée de Canaport.

Analyse

PLAN DES MATIÈRES À ÉTUDIER À L'INTENTION DES CANDIDATS AU CERTIFICAT

Les armateurs canadiens affirment que d'après leurs capitaines, l'APA n'énonce pas clairement le niveau de connaissance nécessaire à l'obtention d'un certificat, ni la manière dont un candidat est tenu de se conduire devant le jury d'examen.

L'APA, les pilotes et les armateurs étrangers croient que le processus de délivrance de certificats fonctionne raisonnablement bien, comme l'indique le nombre de certificats émis depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*. Les armateurs étrangers soulignent qu'ils doivent tenir pour acquis que les personnes aux commandes de tous les navires circulant dans les eaux de pilotage obligatoire sont dûment qualifiées et que la délivrance de certificats est la seule façon de s'en assurer.

L'administration fait remarquer que le Règlement de pilotage de l'Atlantique donne un aperçu de la matière que doivent connaître les candidats au certificat. Elle mentionne aussi que toutes les questions d'un examen particulier sont fondées sur des renseignements provenant de sources publiques que les candidats peuvent facilement obtenir. L'APA affirme que pendant l'examen oral, les questions du jury d'examen sont principalement axées sur la connaissance locale. Aucune plainte n'a été formulée au sujet du processus de délivrance de certificats. L'APA envoie souvent aux armateurs des demandes relatives à l'obtention de certificats, mais elle n'obtient pas de réponse.

L'APA est toutefois prête à réviser ses documents, en vue de s'assurer s'il y a lieu de décrire les exigences plus en détail, mais elle aimerait que l'AAC clarifie sa position à cet égard. Pendant la dernière ronde de consultations régionales dans la région de l'APA, le Comité d'examen a demandé aux armateurs canadiens d'engager des consultations avec l'APA, afin de discuter du genre de détails précis que les capitaines et officiers voudraient avoir relativement à la certification. Au moment de la dernière réunion nationale, les parties ne s'étaient pas consultées.

Le Comité d'examen fait remarquer qu'on a largement utilisé le processus de délivrance de certificats depuis le début dans cette région de pilotage. Si on se fonde sur le nombre de demandes et de certificats délivrés, le système

semble bien fonctionner. En effet, les armateurs canadiens n'ont pas soulevé de problèmes majeurs à l'APA dans l'intervalle.

Le Comité d'examen fait aussi remarquer que les armateurs n'ont jamais fait part de leurs préoccupations directement à l'APA à l'égard du plan des matières à étudier. Il ne s'agit pas ici de minimiser la validité de ces préoccupations, mais plutôt de les mettre en perspective au moment d'examiner, dans son ensemble, le processus de délivrance de certificats de l'APA. Tout processus est ouvert à l'amélioration et le Comité d'examen croit que l'APA devrait tenter d'élaborer un énoncé plus détaillé des matières et des connaissances nécessaires à l'obtention d'un certificat, et de décrire le processus d'examen.

Recommandation nº 12

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique, de concert avec les pilotes et les armateurs canadiens, soit tenue de préparer un énoncé plus détaillé des matières et des connaissances pertinentes à l'obtention de certificats, ainsi qu'une description de ce qui est attendu des candidats lors des examens.

Délivrance d'un certificat pour le capitaine d'amarrage de Canaport

Tel que déjà noté, un candidat doit être membre régulier d'un équipage de navire pour être admissible à l'obtention d'un certificat. Canaport ltée a demandé qu'on modifie ce règlement en vue de permettre la délivrance de certificats aux capitaines chargés de l'amarrage et de l'appareillage des gros pétroliers ravitailleurs à la monobouée de Canaport se trouvant au large de Saint John et à l'intérieur de la zone de pilotage obligatoire du même endroit. Canaport fait remarquer qu'en raison de l'augmentation constante des charges gouvernementales, la société doit trouver des moyens lui permettant d'économiser. Canaport maintient que la délivrance de certificats aux capitaines d'amarrage contribuerait à augmenter la sécurité des opérations à la monobouée et permettrait à la société d'épargner sur les coûts de pilotage.

Les armateurs canadiens appuient la proposition de Canaport, mais l'APA, les pilotes et les armateurs étrangers s'y opposent. Les pilotes s'inquiètent de la proximité de la monobouée par rapport au rivage et ils citent une étude environnementale faisant état du fait qu'un accident avec un gros pétrolier aurait une incidence écologique dévastatrice sur toute la zone de la baie de Fundy. Les pilotes se disent des professionnels indépendants qui ont pour but d'assurer la sécurité de la navigation. L'APA est d'avis que la délivrance de certificats aux capitaines d'amarrage entraînerait le pilotage parallèle[10] et créerait aussi un précédent pouvant

10 L'expression « pilotage parallèle » fait référence à une situation où un pilote qui n'a pas été breveté par une administration exerce des fonctions de pilotage sur tous les types de navires. Les capitaines et officiers qui détiennent un certificat sont habilités à exercer des fonctions de pilotage uniquement sur leurs propres navires, mais ils ne sont pas autorisés à piloter un autre navire. La délivrance d'un certificat permettant à une personne de piloter tous les types de navires aurait donc pour effet de dédoubler le rôle d'un pilote breveté qui relève de la compétence d'une administration.

inciter d'autres entreprises privées à faire des demandes similaires. L'APA déclare que les pilotes prennent des décisions fondées sur la sécurité et ne sont pas assujettis aux pressions commerciales concernant le déchargement d'un produit.

Le Comité d'examen fait remarquer que la délivrance de certificats à des capitaines d'amarrage correspondrait à l'autorisation du pilotage privé, du fait que le capitaine d'amarrage serait un employé de Canaport et qu'il piloterait plusieurs navires différents battant pavillon étranger à la monobouée, dont aucun n'appartient à Canaport.

De l'avis du Comité d'examen, la délivrance de certificats à des capitaines d'amarrage à la monobouée de Canaport équivaudrait à la privatisation des services de pilotage pour un secteur de l'industrie. Au début du présent examen, le Comité d'examen a signalé que la commercialisation ou la privatisation des services de pilotage n'était pas envisagée, étant donné que ce facteur ne faisait pas partie du cadre de référence. Le gouvernement fédéral, au moment d'adopter la *Loi maritime du Canada*, a rejeté la commercialisation ou la privatisation des services de pilotage quand il a décidé de maintenir les administrations de pilotage établies en vertu de la *Loi sur le pilotage*.

Même si la proposition de Canaport s'inscrivait dans le cadre de référence, le Comité d'examen n'est pas convaincu qu'elle contribuerait à améliorer la sécurité. À l'heure actuelle, un pilote et un capitaine d'amarrage sont en poste à la monobouée de Canaport. Aucun fondement ne permet de conclure que la sécurité serait améliorée si on supprimait un poste de pilote et on le remplaçait par un capitaine d'amarrage relevant de Canaport. En outre, le Comité d'examen partage l'inquiétude des pilotes en ce qui concerne les accidents pouvant impliquer de gros pétroliers et leur incidence écologique sur la zone de la baie de Fundy.

Recommandation n° 13

Le Comité d'examen recommande que l'article 13 du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, stipulant qu'un détenteur de certificat doit être membre régulier de l'équipage d'un navire, ne fasse l'objet d'aucune modification visant à permettre à d'autres personnes qui ne sont pas membres réguliers de l'équipage d'un navire, tel un capitaine d'amarrage de Canaport, d'être admissibles au certificat.

Administration de pilotage des Laurentides

Contexte

Le jury d'examen actuel de l'APL en matière de certification comprend un représentant de l'APL, trois pilotes brevetés qui connaissent bien les zones de pilotage et un examinateur de capitaines et seconds de la Garde côtière; l'AAC est aussi habilitée à nommer un observateur aux examens oraux. Les règlements de l'APL stipulent que l'examen peut comporter des questions concernant la connaissance locale

de la zone de pilotage obligatoire; l'interprétation de signaux radar; les règlements applicables aux ports, à la navigation et au pilotage; la manœuvre d'un navire et d'autres facteurs jugés par le jury d'examen comme étant pertinents aux fonctions de pilotage. Aucune demande de certificat n'a été faite par un capitaine ou un officier canadien entre 1972 et 1987. Depuis lors, 30 candidats ont présenté des demandes et 11 certificats ont été accordés. À l'heure actuelle, neuf certificats sont en vigueur.

Les examens de l'APL pour l'obtention d'un certificat comprennent trois examens écrits suivis d'un examen oral. Les examens écrits portent sur les connaissances générales, les règlements relatifs aux collisions et la connaissance locale, tandis que l'examen oral est centré sur la connaissance locale, les manœuvres de navire et les règlements. Deux des examens écrits durent trois heures, et le troisième dure deux heures. Aucun temps précis n'est fixé pour l'examen oral.

Objets de préoccupation

Le processus de délivrance de certificats a fait l'objet de beaucoup de controverse parmi les pilotes, l'APL et les armateurs canadiens, comme l'indique le fait que l'APL n'a reçu aucune demande d'émission de certificat durant les quinze premières années de son existence, et depuis ce temps, elle n'a émis que 11 certificats par rapport aux 30 demandes reçues.

Les armateurs canadiens insistent sur le fait que le processus de délivrance de certificats actuel est partial et qu'il manque de transparence. Ils maintiennent que la matière des examens de certification n'est pas suffisamment définie dans le plan des matières à étudier. Ils soulignent également que les pilotes risquent d'être perdants si l'on accorde des certificats aux capitaines, et malgré ce fait, ils rédigent l'examen et sont majoritaires au sein du jury.

L'AAC considère cela comme un obstacle fondamental qui porte atteinte à la crédibilité du processus, comme le montre le faible nombre de candidats dont la demande a été acceptée.

Au fil des ans, l'AAC a fait un certain nombre de propositions visant à changer cette perception de préjugé. Outre sa proposition d'établir un régime national de dispense, l'AAC a suggéré la création d'une liste plus détaillée des matières à étudier qui permettrait aux candidats au certificat de mieux se préparer pour l'examen. Elle a aussi suggéré d'utiliser des simulateurs dans le cadre du processus d'examen et de changer la composition du jury d'examen de manière à rendre le processus d'examen plus objectif.

Les pilotes affirment que le faible nombre de demandes présentées par les capitaines canadiens indique que peu d'entre eux sont intéressés à obtenir un certificat, en raison de la difficulté que représente la navigation dans les zones de pilotage obligatoire de l'APL, des exigences relatives aux connaissances linguistiques, de leur charge de travail régulière et de la fatigue qui en résulte. Les pilotes maintiennent que le processus de délivrance de certificats est juste et objectif, et ils soulignent qu'un seul candidat

a contesté le résultat de l'examen jusqu'à ce jour. Les examens sont peut-être difficiles, mais les pilotes sont d'accord pour dire qu'ils correspondent à la difficulté de naviguer dans ces zones de pilotage obligatoire, ainsi qu'au besoin d'assurer la sécurité nautique et celle du public, et de protéger l'environnement. Ils attirent l'attention sur les nombreux changements apportés aux processus d'examen et de certification pour démontrer leur bonne foi et leur ouverture d'esprit envers les changements qui ne feront pas obstacle à la sécurité de la navigation.

Les armateurs étrangers affirment que tout processus de délivrance de certificats doit prévoir le maintien de la confiance de l'industrie en la compétence d'un officier aux commandes d'un navire canadien, de manière à ce que le pilote à bord d'un navire étranger n'entreprenne pas de manœuvres d'évitement, comme le ralentissement ou l'ancrage, au moment de croiser des navires canadiens. Ils ont insisté sur le besoin d'un service continu leur permettant de satisfaire aux horaires établis.

L'APL est d'avis que le processus de délivrance de certificats actuel est valable et objectif, mais qu'il est nécessaire de le moderniser.

Contexte historique

Les questions posées par l'AAC dans le cadre des consultations qui ont porté sur les processus d'examen et de certification ne sont pas des préoccupations récentes. La transparence du processus, la formation des candidats, la composition du jury d'examen et l'utilisation de simulateurs ont tous fait l'objet d'études et d'examens antérieurs. Puisque la situation a évolué au fil des ans, un survol de ces études et une analyse des faits nouveaux s'avèrent nécessaires pour mieux comprendre la situation actuelle.

Le Comité Blouin

L'AAC a soulevé la question des certificats de pilotage dans le cadre d'une enquête menée par la Commission canadienne des transports (CCT) en 1985, qui portait sur une proposition de tarif de l'APL. À ce moment, les armateurs canadiens ont indiqué qu'aucun capitaine n'avait demandé de certificat parce que ces derniers estimaient leurs chances de réussite pratiquement nulles en raison de la nature complexe du processus. De même, les capitaines ont déclaré qu'il était injuste de leur demander de se présenter devant un jury d'examen essentiellement composé de pilotes. Qui plus est, les capitaines refusaient de se soumettre à des examens dont la matière avait déjà été abordée au moment d'obtenir leurs certificats de compétence auprès de Transports Canada.

Pendant l'enquête de la CCT, en septembre 1985, l'APL a établi le Comité Blouin en vue d'examiner un certain nombre de questions, notamment la délivrance de certificats de pilotage. Dans son rapport final déposé en mai 1987, le Comité Blouin en est venu à la conclusion que les corporations de pilotes estimaient que les candidats au certificat de pilotage doivent posséder le même niveau

de connaissance et de compétence que celui d'un pilote.

D'après le Comité Blouin, les pilotes doivent réaliser qu'une différence considérable existe entre un pilote et un détenteur de certificat pilotant son propre navire, et il a fait les recommandations suivantes en ce qui concerne le processus de délivrance de certificats de l'APL.

- Les connaissances requises pour naviguer en toute sécurité doivent être bien définies et la matière à étudier doit être décrite d'une manière facile à comprendre.
- Un programme de formation pour les candidats au certificat devrait être élaboré sous la responsabilité de l'APL, avec la participation de l'Institut maritime du Québec à Rimouski, des pilotes et des représentants de l'industrie.
- L'APL devrait établir des procédures d'examen.
- Le comité d'examen devrait comprendre cinq membres, et les pilotes ne devraient pas y être majoritaires.

LE PROTOCOLE D'ENTENTE DE 1992

Rien n'indique que l'APL a pris des mesures immédiates pour donner suite aux recommandations du Comité Blouin. La situation n'a pas été réglée et en mars 1992, les armateurs canadiens ont pris la décision sans précédent de refuser de payer des droits de pilotage à l'Administration; tous les droits ont été versés dans un fonds de fiducie. L'objectif de cette tentative était d'amener le gouvernement fédéral à intervenir sur les questions liées au pilotage.

En septembre 1992, l'APL et l'AAC ont signé un protocole d'entente qui a permis d'apporter les changements suivants au processus de délivrance de certificats.

- Un des représentants de l'APL qui siège au jury d'examen sera remplacé par un examinateur de capitaines et seconds de la Garde côtière.
- Un observateur nommé par l'AAC sera présent aux examens oraux.
- Les examens oraux seront enregistrés.
- Une partie de l'examen oral sera convertie en examen écrit.
- Certaines matières, pour lesquelles les candidats ont déjà passé des examens au moment d'obtenir leur certificat de compétence de Transports Canada, seront soustraites des examens.
- Les candidats seront tenus de dessiner des cartes marines illustrant des parties de la zone de pilotage obligatoire pendant les examens écrits.

Après avoir signé le protocole d'entente, les armateurs canadiens ont transféré à l'APL toutes les sommes versées dans le fonds de fiducie. Subséquemment, ils ont déclaré que l'APL ne respectait pas les changements convenus, parce qu'une grande partie des points couverts dans les exigences de Transports Canada se trouvait encore dans la liste des matières à étudier et que les critères d'exactitude relatifs aux dessins de cartes marines étaient trop rigoureux.

LE RAPPORT GAUTHIER

En janvier 1996, Me Johanne Gauthier[11] a présenté à Transports Canada un rapport sur l'examen du processus de délivrance de certificats de l'APL effectué à la suite de consultations menées auprès de l'APL, des pilotes et des armateurs canadiens et étrangers. Le Ministre a nommé Me Gauthier pour discuter, de concert avec les intervenants, des préoccupations liées aux dispenses, aux exemptions, et aux certificats de pilotage dans la région de l'APL. Me Gauthier a fait remarquer que les armateurs canadiens avaient déjà demandé que leurs navires soient entièrement exemptés du pilotage obligatoire. Par la suite, ils ont toutefois proposé un autre plan d'exemption à l'intention des marins qui avaient fait un nombre déterminé de voyages dans une zone de pilotage obligatoire, qui avaient suivi une formation sur simulateur en appliquant les principes de gestion des ressources à la passerelle, et dont la compétence, la connaissance locale et les aptitudes linguistiques avaient été validées par un représentant de l'APL et un capitaine breveté. Me Gauthier a signalé que les pilotes étaient peu disposés à discuter de la proposition, qui selon eux entraînerait le pilotage parallèle. Ils croyaient que la délivrance de certificats, plutôt que l'exemption, constituait l'approche appropriée en vertu de la *Loi sur le pilotage*.

Me Gauthier a étudié la possibilité d'élaborer un plan d'étude à l'intention des candidats au certificat et elle a remarqué que les pilotes estimaient le plan d'étude modifié en 1992 était clair et complet, alors que les armateurs favorisaient une révision plus poussée de ce dernier. Me Gauthier a tenté sans succès d'amener les parties à une entente permettant de clarifier le plan des matières à étudier. Elle a signalé que le nouveau président de l'APL avait l'intention de discuter du plan des matières à étudier avec les pilotes et les armateurs en vue d'apporter d'autres modifications, comme l'élimination de l'exigence relative aux dessins de cartes marines introduite en 1992 et la réduction de la portée des examens écrits. Me Gauthier en est venue à la conclusion que le processus de consultation n'était pas complet et qu'un consensus sur une solution éventuelle n'était pas probable avant la fin de 1996.

LE RAPPORT DE KPMG

Au début de 1997, Transports Canada et l'AAC ont demandé à la firme d'experts-conseils KPMG d'examiner le processus de délivrance de certificats de l'APL et de proposer des moyens d'utiliser des méthodes et techniques nouvelles pour le moderniser.

Dans son rapport de janvier 1998, KPMG a conclu que l'APL devrait moderniser son processus de délivrance de certificats et reconnaître davantage l'expérience pratique des candidats, de même que les nouveaux développements technologiques. KPMG a recommandé la création d'un bloc de connaissances communes énumérant les points que doivent connaître les

11 Me Johanne Gauthier, qui agit comme conseiller juridique, chez Ogilvy Renault, Avocats de Montréal, possède une expérience du domaine maritime.

candidats; l'élaboration d'un processus structuré que suivront les candidats au moment de préparer les examens; la substitution de l'examen oral qui est fondé sur des questions ouvertes, par un examen oral fondé sur des normes et des objectifs; l'utilisation de simulateurs pour la formation et l'évaluation des candidats.

Analyse

Pour fonctionner correctement, le processus de délivrance de certificats doit être accepté par les personnes qui y sont assujetties. Par contre, les participants accepteront le processus uniquement s'ils le considèrent équitable, transparent et impartial. À la lumière des diverses études et analyses effectuées au fil des années, il est juste d'affirmer que les armateurs canadiens qui sont soumis au processus actuel ne l'acceptent pas. Si le problème ne se règle pas, on peut s'attendre à d'autres études et examens périodiques. La démonstration du caractère équitable, transparent et impartial est beaucoup plus difficile à faire lorsque les candidats au certificat sont convaincus que le processus est contrôlé par un groupe intéressé à accorder le moins de certificats possible.

L'approche préférée de l'AAC pour aborder cette question était un régime national d'exemption. Puisque cette approche a été rejetée, tel qu'indiqué antérieurement dans ce chapitre, le Comité d'examen est d'avis que le processus de délivrance de certificats actuel doit être modernisé pour répondre aux défis à relever.

Outre le régime national d'exemption, l'AAC a aussi proposé des ajustements au processus de délivrance de certificats actuel en vue de corriger les préjugés et le manque de transparence perçus. En voici quelques-uns :

- un plan plus détaillé des matières à étudier de façon à aider les candidats à mieux se préparer à l'examen;
- l'utilisation de simulateurs dans le processus d'examen, de manière à le rendre plus objectif;
- un changement dans la composition du jury d'examen, en vue d'éliminer toute perception que ce dernier est dirigé par un groupe intéressé à contrôler l'entrée à la profession.

Bien que ces ajustements puissent être valables, le Comité d'examen est d'avis qu'ils peuvent remédier uniquement aux symptômes et non aux causes profondes des problèmes perçus par l'AAC à l'égard du système actuel. Le Comité d'examen est convaincu de la nécessité d'une révision plus poussée. À titre d'exemple, la seule création d'un plan d'étude plus détaillé ne répond pas au programme de formation des candidats recommandé par le Comité Blouin, une recommandation avec laquelle le Comité d'examen est d'accord. Dans le même ordre d'idées, l'utilisation de simulateurs dans le processus d'examen ne répond pas à la nécessité d'établir des procédures d'examen et un guide d'évaluation approprié.

Pour ces raisons, le Comité d'examen croit que l'approche appropriée est celle que l'APL a amorcée de concert avec les intervenants au début du présent processus d'examen.

L'APL a mis sur pied un comité directeur à l'automne 1998 en vue de moderniser le

processus de délivrance de certificats[12], tel que recommandé par KPMG. Le comité directeur comprend des représentants de l'APL, de l'AAC, de Transports Canada, de l'Association des armateurs du Saint-Laurent et de l'Institut maritime du Québec à Rimouski. Il a décidé d'établir un programme de délivrance de certificats fondé sur la compétence et a retenu les services de l'Institut pour élaborer une méthode visant à moderniser le processus de délivrance de certificats. L'Institut a proposé un processus comprenant six étapes pour réaliser cet objectif.

- Étape 1 : Analyser la situation de travail; décrire la profession et les tâches connexes, ainsi que les habiletés et comportements requis; faire des suggestions en matière de formation.
- Étape 2 : Concevoir un projet de formation.
- Étape 3 : Valider le projet de formation.
- Étape 4 : Rédiger le programme de formation; déterminer ce que doivent connaître les candidats, ainsi que les normes et objectifs connexes.
- Étape 5 : Rédiger un guide pédagogique destiné aux candidats, décrivant les normes et objectifs du programme d'enseignement et la pondération de chacun des éléments de compétence; élaborer des méthodes et des stratégies liées à l'acquisition du savoir, ainsi qu'une bibliographie descriptive aux fins de référence.
- Étape 6 : Recommander un guide d'évaluation décrivant les éléments d'évaluation, la pondération de chaque élément et la méthode d'évaluation recommandée pour chaque domaine de compétence.

Les trois premières étapes du processus ont été complétées en février et mars 1999. En mai 1999, la version préliminaire du programme de formation (étape 4) a été présentée au comité directeur. Le programme a été élaboré par un sous-comité de travail composé de représentants de l'APL et de l'Institut, de pilotes, de capitaines détenteurs d'un certificat, de capitaines canadiens et d'un pédagogue. La version préliminaire a été distribuée à toutes les parties intéressées aux fins de commentaires. En juin 1999, le comité directeur a officiellement accepté le programme de formation et il a décidé de procéder à la mise en œuvre des deux dernières étapes du processus, soit l'élaboration du guide d'enseignement et du guide d'évaluation. À la dernière réunion nationale, le Comité d'examen a appris que la participation de divers intervenants serait sollicitée pour l'élaboration de ces deux guides. On s'attend à ce que les documents soient terminés vers la mi-novembre 1999. On prévoit la mise en œuvre du processus de délivrance de certificats modifié au début de l'an 2000, lorsque les guides auront été approuvés par le comité directeur et le conseil d'administration de l'APL.

12 À l'heure actuelle, l'examen du processus de délivrance de certificats est axé sur la circonscription 2, la seule circonscription où les capitaines et officiers canadiens ont demandé et obtenu des certificats de pilotage.

Bien que les étapes les plus critiques de la démarche à six étapes soient les deux dernières, le Comité d'examen est encouragé par le consensus qui s'est établi pendant les quatre premières étapes et l'accord des divers intervenants pour entreprendre les deux dernières étapes. Le consensus sur les composantes de base est essentiel à la réalisation d'un processus de délivrance de certificats équitable et transparent.

Même si l'AAC met en doute l'adoption et la mise en œuvre d'un processus de délivrance de certificats modifié, l'Association des armateurs du Saint-Laurent appuie entièrement le programme à six étapes menant à un processus de délivrance de certificats qui serait davantage structuré. Les pilotes sont déterminés à poursuivre leur participation aux travaux visant l'élaboration d'un processus de délivrance de certificats modernisé.

PLAN DÉTAILLÉ DES MATIÈRES À ÉTUDIER

En ce qui concerne la demande d'un plan plus détaillé des matières à étudier de la part de l'AAC, le programme de formation actuellement révisé par les intervenants consiste en une description détaillée de ce que les candidats doivent connaître pour être en mesure de planifier un voyage dans l'ensemble du district, piloter leur navire dans les eaux difficiles de cette circonscription et effectuer des manœuvres d'urgence. Ce programme détaillé totalise 270 heures d'étude et de formation servant à préparer les candidats aux examens pour l'obtention d'un certificat. Des heures supplémentaires seraient requises dans l'éventualité ou un candidat désire obtenir un certificat pour la navigation dans les glaces, les procédures d'accostage dans certains ports ou la gestion des ressources à la passerelle — soit 30 heures pour chacun des éléments. Tel que discuté précédemment, tous les participants appuient ce programme de formation qui a été approuvé par le comité directeur responsable.

Le guide pédagogique pour le processus de délivrance de certificats révisé comportera une bibliographie concernant chacun des éléments de connaissances requises dans le cadre du programme de formation. Cette bibliographie permettra aux candidats de repérer et d'obtenir les documents pertinents.

Le Comité d'examen est d'avis que le guide d'enseignement pour les candidats au certificat devrait traiter des préoccupations de l'AAC concernant le plan des matières à étudier et la définition du matériel de référence.

UTILISATION DE SIMULATEURS DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN

L'AAC est d'avis qu'en utilisant les simulateurs, on dépendrait moins des examens oraux pour établir la compétence d'un candidat, ce qui rendrait le processus d'évaluation plus objectif. À la suite de la réunion nationale tenue en juin 1999, les pilotes ont déclaré n'avoir aucune objection à ce qu'on ait recours aux simulateurs ou aux manœuvres à bord dans le cadre du processus d'examen, à condition que ces méthodes n'en viennent pas à remplacer l'évaluation des connaissances locales du candidat par le jury d'examen. L'APL souligne que l'examen oral permet d'évaluer les

connaissances locales des candidats plutôt que leurs compétences en navigation, ce qui empêche l'utilisation d'un simulateur en remplacement de l'examen oral.

En ce qui concerne l'utilisation des simulateurs, le Marine Institute de la Memorial University croit que ces derniers sont indispensables pour évaluer les caractéristiques de comportement et les compétences. L'institut souligne l'utilité des simulateurs pour examiner les aptitudes d'un candidat dans diverses situations de pilotage, sans danger pour les personnes, les navires ou les marchandises.

Au cours des discussions avec les représentants de l'Institut maritime du Québec, à Rimouski, ces derniers ont fait valoir au Comité d'examen que l'évaluation des compétences devait englober non seulement les connaissances, mais également les habiletés, les aptitudes et la faculté de perception. Les connaissances peuvent être évaluées à l'aide d'un examen écrit ou oral, mais l'appréciation des compétences d'un candidat exige nécessairement que ce dernier démontre ce qu'il est capable de faire, à bord d'un navire ou sur un simulateur. Ainsi, le jury d'examen pourra évaluer le comportement du candidat, ses perceptions ainsi que la façon dont il interagit avec l'équipage de la passerelle, ce qui fait partie des exigences relativement à la gestion des ressources à la passerelle.

Comme on l'a vu précédemment, le Comité directeur du processus de délivrance de certificats de l'APL est en train de terminer les deux dernières étapes prévues à son programme, soit la rédaction d'un guide pédagogique pour les candidats et celle d'un guide d'évaluation des candidats. Le guide d'évaluation présentera les éléments à examiner, la pondération de chaque élément et les méthodes d'évaluation recommandées. Le Comité d'examen n'a aucunement l'intention de devancer le Comité directeur dans son travail, mais il est d'accord avec l'Institut maritime du Québec pour qu'il y ait une correspondance entre la méthode d'évaluation et l'élément évalué. La position des pilotes concernant l'utilisation de simulateurs est encourageante et montre qu'il est possible d'en arriver à un consensus à ce sujet. Le Comité d'examen juge utile le recours aux simulateurs pour la formation et l'évaluation des candidats désirant obtenir leur certificat.

Composition du jury d'examen

Pour les armateurs canadiens, le processus d'examen n'est pas impartial en raison du nombre de pilotes qui siègent au jury d'examen et du rôle de premier plan qu'ils y jouent, ce qui a pour effet de réduire les chances de succès des candidats. Durant les consultations, des participants ont suggéré la création d'un jury national de certification, qui serait chargé de l'examen de toutes les demandes de certificat dans toutes les zones de pilotage, ou la prise en charge de l'administration des examens par Transports Canada. D'autres participants ont proposé au contraire de remplacer un ou plusieurs pilotes brevetés par un ou plusieurs capitaines détenteurs d'un certificat au sein du jury

d'examen et de nommer un observateur indépendant qui assisterait à tous les examens oraux.

Les armateurs étrangers sont contre l'idée d'un jury d'examen national. Ils considèrent que le pilotage est de nature régionale et que les examens devraient par conséquent être effectués dans un contexte régional. Ils ne s'objectent pas toutefois à la présence d'un capitaine certifié au sein du jury d'examen si cela peut rendre le candidat plus à l'aise.

Les pilotes s'opposent à tout changement dans la composition du jury d'examen, soutenant que la compétence des candidats doit être évaluée par des experts du domaine et que ces experts sont les pilotes eux-mêmes.

Le Comité d'examen considère que toute personne chargée d'évaluer les candidats doit être perçue comme étant impartiale. Comme on l'a vu précédemment, le fait que les candidats croient que la personne qui effectue l'évaluation a intérêt à limiter le nombre de candidats reçus pose problème. Le Comité directeur du processus de délivrance de certificats examine la question en même temps qu'il rédige le guide d'évaluation des candidats et qu'il établit les méthodes d'évaluation. Le Comité d'examen est convaincu qu'un processus d'examen bien structuré, comportant des objectifs précis connus à l'avance des candidats, dissipera certaines appréhensions..

En outre, dans l'éventualité où le Comité directeur décidait de conserver le jury d'examen, le Comité d'examen approuve la recommandation du Comité Blouin, selon laquelle les pilotes ne devraient pas être majoritaires au sein du jury. Le Comité d'examen convient avec les pilotes qu'ils possèdent une connaissance approfondie de la zone de navigation à pilotage obligatoire et qu'ils sont donc les mieux placés pour évaluer les candidats à cet égard. Cependant, un capitaine qui détient un certificat est aussi un professionnel possédant les connaissances et les compétences locales nécessaires au pilotage de son navire dans la zone désignée. Le Comité d'examen croit qu'un capitaine détenteur d'un certificat devrait remplacer l'un des trois pilotes faisant actuellement partie du jury d'examen.

Comme l'APL est responsable de la sécurité maritime, elle doit continuer d'administrer et de superviser l'évaluation des candidats. Dans le cadre d'un processus de délivrance de certificats renouvelé, où les candidats seraient évalués à l'aide d'un guide d'évaluation, il est essentiel qu'un représentant de l'APL continue de présider le jury d'examen. Le Comité d'examen est d'avis que le mandat du président du jury est de veiller à ce que le guide et les méthodes d'évaluation recommandées soient appliqués tel que prévu. En cette qualité, le président devra comprendre parfaitement les différentes méthodes d'évaluation et le but visé par chacune d'elles. Selon le Comité d'examen, le président aura de ce fait besoin d'une formation spécialisée dans les méthodes et les objectifs d'évaluation.

Recommendation nº 14

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de mettre en œuvre, pour sa circonscription nº 2, un processus de délivrance de certificats moderne, fondé sur le programme de formation et d'évaluation adopté par le Comité directeur du processus de certification de l'Administration de pilotage des Laurentides. Le nouveau processus de certification comprendra les éléments suivants :

- *un programme de formation axé sur l'acquisition des compétences, englobant les habiletés requises, le contexte dans lequel elles sont utilisées et le niveau de compétence nécessaire pour l'obtention du certificat;*
- *un guide de formation fournissant, pour chaque habileté requise, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage, ainsi que les références bibliographiques qui aideront les candidats à se préparer aux examens de certification;*
- *un guide d'évaluation dont se servira le jury d'examen, ainsi que les méthodes d'évaluation recommandées pour chaque partie de l'examen, y compris, lorsque cela est pertinent, le recours aux simulateurs ou à la navigation à bord;*
- *un jury d'examen formé d'un représentant de l'Administration de pilotage des Laurentides, assumant la présidence, de deux pilotes, d'un capitaine qui détient un certificat et d'un agent de Transports Canada; et*
- *la formation du président du jury d'examen relativement aux méthodes et objectifs d'évaluation.*

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue d'étendre à la circonscription nº 1 le nouveau processus de certification établi pour la circonscription nº 2.

Administration de pilotage des Grands Lacs

Contexte

Le Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) comporte des dispositions concernant la délivrance de certificats aux capitaines et officiers de la marine canadienne, mais il prévoit également des exemptions de pilotage obligatoire pour les navires canadiens sous le commandement d'officiers canadiens qui sont membres réguliers de l'équipage du navire et qui ont fait au moins dix voyages dans la zone de pilotage obligatoire au cours des trois dernières années. Par conséquent, l'APGL n'applique pas les dispositions sur la délivrance des certificats.

L'exemption des navires canadiens, introduite au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, devait être une mesure temporaire visant à protéger les capitaines et officiers jusqu'à ce qu'ils soient qualifiés pour piloter leur propre navire. Les capitaines canadiens n'ont cependant pas présenté de demande de certificat et, après un certain temps, cette mesure d'exemption est devenue pratique courante, intégrée au règlement de l'APGL.

En mai 1988, l'APGL a proposé des modifications à son règlement afin de renforcer les exigences auxquelles les capitaines et officiers

canadiens devaient satisfaire pour que le navire dont ils ont la charge puisse être exempté du pilotage obligatoire dans les secteurs désignés par l'APGL. Ces modifications visaient à :

- définir ce qu'est un « membre régulier de l'équipage du navire »;
- exiger des officiers qu'ils aient effectué quinze voyages dans la zone de pilotage obligatoire au cours des trois dernières années, dont cinq dans les douze mois précédant la demande d'exemption;
- exiger que tout navire se trouvant dans une zone de pilotage obligatoire ait à son bord deux officiers qualifiés, c'est-à-dire deux officiers qui ont effectué le nombre minimal de voyages requis, dont l'un est capitaine.

Diverses parties se sont opposées aux modifications proposées, et le ministre a chargé Me Johanne Gauthier de faire enquête sur la question. Dans le rapport qu'elle a déposé en février 1990, Me Gauthier a fait plusieurs recommandations qui étaient plus strictes que les mesures proposées par l'APGL. Elle a proposé que :

- l'officier qualifié devant se trouver à bord du navire en plus du capitaine dans les zones de de pilotage obligatoire ait qualité de lieutenant;
- les capitaines et officiers qualifiés fournissent la preuve qu'ils étaient sur la passerelle du navire pour chacun des quinze voyages exigés dans les zones de pilotage obligatoire;
- les navires qui représentent un risque pour la sécurité navale aient obligatoirement un pilote à bord, et que les navires qui transportent des marchandises dangereuses ne puissent bénéficier d'une exemption.

Objets de préoccupation

Les pilotes considèrent que le mécanisme d'exemption actuel est une aberration qu'il faut éliminer. Ils proposent en lieu et place un système de certification quelconque afin d'assurer la sécurité de la navigation dans la région qui relève de l'APGL. À leur avis, le fait d'avoir effectué dix voyages au cours des deux dernières années ne devrait pas automatiquement qualifier une personne à piloter un navire dans une zone de pilotage obligatoire. Pour étayer leur position, ils soulignent que les candidats au brevet provenant des rangs des armateurs canadiens ont moins d'expérience que leurs prédécesseurs, mais qu'ils sont maintenant exemptés du pilotage obligatoire au bout de dix voyages. Les pilotes reconnaissent que certains capitaines et officiers qui jouissent actuellement d'une exemption en vertu du règlement en vigueur seraient traités différemment si un processus de délivrance de certificats était adopté dans la région de l'APGL, mais ils soutiennent que ce traitement particulier ne s'appliquerait pas à tous les capitaines et officiers concernés.

L'AAC juge satisfaisant le processus d'exemption actuellement appliqué par l'APGL et donne pour preuve son dossier en matière de sécurité maritime. Les armateurs membres de l'AAC se sont dotés de mécanismes de formation interne pour tous les capitaines et officiers

qui pilotent des navires dans les zones de pilotage obligatoire. Ces sociétés de transport maritime parlent alors d'un mécanisme d'auto-certification. Il consiste en une certaine période sur la passerelle en compagnie de capitaines qualifiés, un nombre déterminé de voyages dans chaque zone de pilotage obligatoire, une formation sur simulateur et une autre en gestion des ressources à la passerelle.

Les armateurs canadiens soutiennent qu'ils sont les plus en mesure de gérer l'adoption de mécanismes de sécurité essentiels puisque c'est eux qui ont le plus à perdre en ce qui concerne les navires, les marchandises et le personnel. Les membres de l'AAC rappellent également qu'ils sont des chefs de file mondiaux en matière d'adoption et de mise en application de mesures de sécurité et de gestion modernes visant à assurer le fonctionnement sécuritaire de leurs navires. Ils se disent contre toute forme de processus de délivrance de certificats dans la région de l'APGL.

Les expéditeurs canadiens ne croient pas qu'un processus de délivrance de certificats soit nécessaire et partagent le point de vue des armateurs canadiens à ce sujet.

Le gouvernement de l'Ontario est d'avis qu'il est possible et même préférable de mesurer le degré de sécurité d'un système de transport dans le but de ne pas imposer des coûts supplémentaires à ce système s'il est clair que les changements proposés n'amélioreront pas la sécurité.

Les armateurs étrangers ne sont pas d'accord avec le mécanisme d'exemption et appuient le processus de délivrance de certificats visant à assurer la sécurité de la navigation dans la région de l'APGL.

L'APGL croit que les conditions actuelles d'exemption qui sont imposées aux capitaines et aux officiers canadiens ne sont pas assez sévères et voudrait qu'elles soient resserrées. Selon elle, le mécanisme de dispense ne garantit pas que les capitaines et officiers canadiens soient suffisamment qualifiés pour piloter leur navire en toute sécurité dans n'importe quelles conditions. Elle est d'avis qu'un processus de délivrance de certificats assurerait à long terme la sécurité de la navigation. Néanmoins, elle appuie l'idée de renforcer les conditions imposées aux capitaines et officiers canadiens qui désirent obtenir une exemption.

Analyse

Le Comité d'examen prend note des normes internes des sociétés membres de l'AAC relativement à la formation et à l'expérience que les capitaines et officiers acquièrent avant de piloter leur navire dans les zones de pilotage obligatoire de l'APGL. Ces normes sont nettement plus strictes que les exigences réglementaires qui imposent l'obligation d'effectuer dix voyages dans une zone particulière. Le Comité d'examen prend également note de la déclaration faite par les représentants de l'AAC durant les consultations, qui ont affirmé qu'ils ne permettraient pas à leurs capitaines et officiers de piloter un navire dans les zones de pilotage obligatoire de l'APGL s'ils n'avaient effectués que les dix voyages exigés. Le Comité

d'examen se dit d'accord avec l'approche prudente des membres de l'AAC et considère que le mécanisme actuel d'exemption est inadéquat.

Comme on l'a vu dans l'introduction du présent chapitre, l'AAC propose un mécanisme d'exemption qui serait fondé sur des critères précis s'appliquant aux capitaines et aux officiers, ainsi que sur des exigences particulières pour les navires.

Le capitaine ou l'officier de passerelle devrait :

- avoir effectué le nombre de voyages requis dans la zone de pilotage obligatoire;
- être un membre régulier de l'effectif du navire;
- être titulaire d'un certificat délivré par Transports Canada;
- avoir terminé avec succès un programme de formation officiel en pilotage, donné par un institut maritime agréé;
- avoir terminé avec succès un cours de gestion des ressources à la passerelle approuvé par Transports Canada;
- avoir suivi des cours sur les systèmes électroniques de visualisation de cartes marines et le système de positionnement global;
- avoir une bonne connaissance des langues pertinentes.

Les navires devraient :

- être certifiés par Transports Canada;
- être équipés d'outils à la pointe de la technologie;
- avoir un plan de traversée avant même d'entreprendre chaque voyage;
- être certifiés en fonction du Code international de gestion de la sécurité ou d'une norme de sécurité équivalente.

Les armateurs canadiens affirment qu'il s'agit d'un programme autogéré visant à déterminer la capacité des capitaines et des officiers de piloter leur propre navire, mais qu'une tierce partie pourrait procéder à une vérification du programme afin d'assurer le respect des exigences visant les armateurs, les capitaines, les officiers et les navires. Les armateurs canadiens préconisent la modification de la *Loi sur le pilotage* afin d'y intégrer le mécanisme d'exemption proposé et de régler une fois pour toutes la question de la délivrance de certificats. Les armateurs membres de l'AAC appliquent déjà la plupart de ces normes dans la région de l'APGL.

À nouveau, le Comité d'examen ne croit pas qu'un tel mécanisme doive être adopté dans toutes les régions de pilotage, mais il considère qu'il constituerait certainement une base valable pour améliorer la situation dans la région de l'APGL. Le Comité d'examen est d'avis qu'une combinaison de certains éléments de la proposition de l'AAC et des recommandations de l'enquête Gauthier, dont il est question plus loin, résoudrait une bonne partie du problème.

En ce qui concerne les recommandations du rapport Gauthier visant à accroître le nombre et la fréquence des voyages effectués par un capitaine dans une zone de pilotage obligatoire, le Comité d'examen note que les programmes de formation interne des sociétés membres de l'AAC exigent déjà des capitaines et des

officiers de faire plus que les dix voyages obligatoires prévus dans le règlement de l'APGL.

Le Comité d'examen ne peut cependant donner son aval à la recommandation du rapport Gauthier concernant les navires qui transportent des marchandises dangereuses. Il considère que la sécurité d'un navire dépend d'abord et avant tout de la compétence du capitaine et des officiers qui le pilotent. Les capitaines et officiers titulaires d'un brevet ou d'un certificat ou bénéficiant d'une exemption sous réserve qu'ils ont satisfait à certaines conditions sont jugés aptes à naviguer dans les zones de pilotage obligatoire, sans égard au type de navire qu'ils pilotent. Le Comité d'examen est d'accord avec la déclaration de la Commission Bernier que le navire doit être piloté par une personne entièrement qualifiée, mais considère qu'il n'est pas nécessaire que cette personne soit un pilote uniquement parce que le navire transporte des marchandises dangereuses.

Le Comité d'examen relève que, dans le mécanisme national d'exemption qui est proposé par l'AAC, un des critères suggérés est d'avoir terminé avec succès une formation dans un institut maritime. Il est d'avis qu'il s'agit là d'une première étape positive pour ce qui est de démontrer la compétence des officiers de navire, qui devrait également être intégrée dans les nouvelles conditions d'exemption.

L'AAC appuie le principe d'un resserrement des conditions d'exemption. Elle veut que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de sorte que quiconque satisfait aux conditions soit admissible à une exemption. À cet égard, le Comité d'examen constate que le mécanisme d'exemption actuel a été appliqué durant de nombreuses années en tant que disposition réglementaire et que rien ne permet de croire aujourd'hui que la modification de cette disposition ne fonctionnerait pas de manière satisfaisante dans l'avenir. Le Comité d'examen ne croit pas qu'il soit nécessaire d'adopter une disposition législative pour résoudre un problème de nature régionale.

En résumé, le Comité d'examen est d'avis qu'il faut resserrer les conditions d'exemption appliquées aux navires canadiens pilotés dans les zones désignées de l'APGL afin d'améliorer la sécurité de la navigation, et ce, par l'adoption de nouvelles conditions visant à :

- garantir la présence de deux officiers qualifiés à bord du navire dans les zones de pilotage obligatoire, soit le capitaine et un deuxième officier ayant qualité de lieutenant;
- augmenter le nombre de voyages exigés dans la zone de pilotage obligatoire à quinze voyages effectués sur une période de trois ans, dont cinq au cours des douze mois précédant la demande d'exemption;
- assurer que le capitaine et le second officier étaient sur la passerelle durant chacun des quinze voyages exigés et qu'ils puissent fournir des preuves à cet effet;
- faire en sorte que le capitaine et l'officier demandant une exemption aient reçu une formation adéquate dans un institut maritime approuvé par l'APGL.

Le Comité d'examen croit également que l'APGL devrait avoir le droit de révoquer une exemption en tout temps, lorsqu'elle considère que la conduite d'un navire pourrait représenter une menace à la sécurité de la navigation. Dans de tels cas, l'Administration doit fournir les motifs de la révocation.

Recommandation nº 15

Le Comité d'examen recommande que le Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs soit modifié comme suit, afin de resserrer les conditions permettant d'exempter des navires du pilotage obligatoire dans la région de pilotage des Grands Lacs :

- *ajouter une exigence selon laquelle il doit y avoir au moins deux officiers qualifiés à bord d'un navire se déplaçant dans une zone de pilotage obligatoire, l'un étant le capitaine et l'autre un officier de passerelle ayant qualité de lieutenant;*
- *augmenter le nombre minimal de voyages requis dans la zone de pilotage obligatoire, tant de la part du capitaine que de l'officier de passerelle, à quinze voyages effectués sur une période de trois ans, dont cinq au cours des douze mois précédant la demande d'exemption;*
- *ajouter le critère selon lequel tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption doivent montrer qu'ils étaient sur la passerelle durant chacun des quinze voyages exigés et fournir, sur demande, à l'Administration des preuves à cet effet;*
- *ajouter une exigence selon laquelle tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption ont reçu une formation en navigation maritime approuvée par l'Administration.*

Le Comité d'examen recommande également d'ajouter au Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs une disposition qui permettrait à l'Administration de révoquer une exemption de pilotage obligatoire si elle juge que la conduite du navire pourrait représenter une menace à la sécurité de la navigation. Cette disposition devrait exiger de l'Administration qu'elle fournisse les motifs de la révocation.

Administration de pilotage du Pacifique

Le Règlement de l'Administration de pilotage du Pacifique (APP) contient une disposition concernant la délivrance de certificats aux capitaines et officiers de navires canadiens. Cependant, comme le pilotage obligatoire ne s'applique qu'aux navires de plus de 10 000 tonneaux de jauge brute et que pratiquement toute la flotte canadienne se compose de navires dont la jauge est inférieure à cette limite, il n'y a jamais eu de demande de certificat et aucun n'a encore été délivré. En outre, comme les navires canadiens de gros tonnage, tels les traversiers pour voyageurs, sont également exemptés du pilotage obligatoire, les capitaines de ces navires ne sont pas tenus de détenir un certificat.

Dispositions de la *Loi sur le pilotage* concernant la délivrance de certificats aux capitaines et aux officiers

Contexte

Comme on l'a mentionné précédemment, chaque administration peut délivrer des certificats de pilotage aux capitaines et officiers qui satisfont à certaines conditions. Selon l'article 22 de la *Loi sur le pilotage*, un tel certificat ne peut être délivré que si le capitaine ou l'officier possède un niveau de compétences et de connaissances locales « comparable » à celui d'un pilote. Le libellé de cette disposition et, plus particulièrement, l'emploi du terme *equivalent* dans la version anglaise ont toujours suscité la controverse.

Objets de préoccupation

Les armateurs canadiens soutiennent que le terme *equivalent* a été interprété dans le sens de « identique » et que, pour cette raison, les candidats ont dû par le passé faire état de compétences supérieures à celles qui étaient nécessaires pour piloter leur propre navire en toute sécurité. Ils ajoutent que, bien que les pilotes aient modifié leur position récemment, rien ne les empêche de revenir à leur interprétation initiale, plus littérale, de l'article 22 non modifié.

Les administrations et les pilotes affirment que le terme *equivalent* ne signifie pas « identique » lorsque l'on compare les connaissances et les compétences de pilotage. Les administrations rappellent qu'elles ont des examens différents pour les pilotes et pour les candidats qui font une demande de certificat et qu'elles n'exigent pas de ces derniers des connaissances aussi approfondies que celles qu'on attend d'un pilote. Cette distinction montre qu'elles n'interprètent pas le terme *equivalent* comme signifiant « identique ». Les pilotes rétorquent que les candidats sont évalués uniquement en fonction du navire dont ils sont membres de l'équipage et des passages que ce navire effectuera. Comme moyen d'assurer une interprétation raisonnable de l'article 22 de la *Loi sur le pilotage*, ils suggèrent de se reporter à la version française du texte de loi, qui utilise le mot « comparable », ce qui leur semble un terme plus souple.

Analyse

L'interprétation du terme *equivalent* dans l'article 22 de la *Loi sur le pilotage* a certainement déjà posé problème par le passé, comme l'a découvert le Comité Blouin en 1987. Ce comité a alors appris que les associations de pilotes considéraient que les candidats désirant obtenir un certificat devaient avoir exactement le même degré de connaissance et de compétence qu'un pilote. La situation a toutefois changé depuis.

Le Comité d'examen approuve la position des administrations et des pilotes selon laquelle les examens que doivent subir les capitaines et les officiers diffèrent de ceux qu'on fait passer aux pilotes et que ces examens prennent en considération le fait qu'un capitaine ou un

officier ne pilotera que le navire dont il est un membre régulier de l'équipage. De plus, durant les consultations et les réunions nationales, les administrations et les pilotes ont clairement et publiquement confirmé qu'ils ne s'attendaient pas à ce que les candidats possèdent des connaissances et des compétences identiques à celles qu'on exige des pilotes. Rien n'empêche les administrations ou les pilotes de revenir à l'interprétation antérieure du terme *equivalent*, mais il serait difficile pour eux de le faire sans perdre leur crédibilité, compte tenu des déclarations publiques susmentionnées. Par conséquent, il ne semble pas nécessaire de modifier la *Loi sur le pilotage* uniquement pour remplacer le terme *equivalent* de l'article 22 par un autre. Le Comité d'examen mentionne également que la modification du processus de délivrance des certificats dans la région de l'APL devrait dissiper les inquiétudes concernant l'application et l'interprétation de l'article 22.

Néanmoins, si pour d'autres raisons, on décidait dans l'avenir d'amender la *Loi sur le pilotage*, le Comité d'examen suggère qu'on envisage alors de modifier l'article 22 d'une façon qui pourrait ressembler à ceci :

> [...] aucun certificat de pilotage ne doit toutefois être délivré à un demandeur, à moins qu'il ne démontre à l'Administration, en réussissant les examens requis, qu'il possède un niveau de compétence et de connaissance des eaux de la zone de pilotage obligatoire qui lui permettra d'y naviguer en toute sécurité.

Section 4

Autonomie financière *et* réduction *des* coûts

Introduction

Pendant toute la durée des consultations, les participants ont soulevé des questions à débattre et à étudier qui ne correspondaient pas directement aux sujets compris dans le cadre de référence. Puisque l'autonomie financière et la réduction des coûts ont trait à l'efficacité globale des opérations de pilotage, le Comité d'examen a décidé de traiter ces questions dans la présente section de son rapport.

Suite à cette décision, le Comité d'examen a cerné les quatre questions clés suivantes qui feront l'objet de la présente section :

- l'autonomie financière et la réduction des coûts;
- la structure des conseils des administrations de pilotage;
- l'amélioration des communications et des consultations sur les enjeux relatifs aux aspects financiers et opérationnels et à la planification;
- l'amélioration du processus de compte rendu.

Autonomie financière et réduction des coûts

Contexte

Depuis leur création en 1972, les administrations de pilotage sont admissibles à des crédits du gouvernement fédéral afin de pallier toute perte de fin d'année, même si la Loi exige que les administrations fonctionnent en toute autonomie financière. En 1995, la nouvelle politique maritime nationale recommandait de couper les crédits fédéraux aux administrations de pilotage. La *Loi maritime du Canada*, promulguée en 1998, venait modifier la *Loi sur le pilotage*, afin de mettre en application la politique maritime nationale et d'interdire le versement de tout crédit parlementaire aux administrations de pilotage.

L'APP, l'APGL et l'APA étaient déjà financièrement autonomes au moment de la modification de la *Loi sur le pilotage*, tandis que l'APL l'est devenue à la fin de 1998. Puisque les quatre

administrations de pilotage étaient autonomes au moment de l'examen, la discussion n'a pas porté principalement sur l'autonomie, mais plutôt sur la réduction des coûts.

Il est important de préciser au départ qu'en étudiant les mesures possibles de réduction des coûts, le Comité d'examen n'a pas étudié en profondeur ou fait de micro-analyse des aspects financiers et opérationnels de chaque administration. Ce degré de minutie dans l'examen financier est du ressort de l'Office dans le contexte d'une enquête sur un projet de règlement de droit de pilotage. Le Comité d'examen s'est plutôt penché sur les économies possibles dans un cadre plus vaste, et a étudié les propositions présentées par les parties concernées au sujet d'autres réductions possibles des coûts[13].

Objets de préoccupation

En explorant les possibilités de réduire les coûts, le Comité d'examen a soulevé la possibilité de fusionner l'APL et l'APGL. Aucune des parties n'a souscrit à la proposition, soutenant que les deux régions sont fort distinctes, avec des règles de fonctionnement et des exigences linguistiques différentes, l'une collaborant de près avec son homologue américaine; toute fusion ou amalgamation créerait, à leur avis, de nombreuses difficultés et n'apporterait que des avantages mineurs. Le Comité d'examen a donc abandonné cette idée.

Les expéditeurs et les armateurs reconnaissent les efforts déjà consentis par les administrations de pilotage pour réduire les coûts, mais ils ne sont pas convaincus que les administrations aient étudié tous les moyens possibles. Ils aimeraient donc que les administrations explorent toutes les possibilités.

Les expéditeurs font remarquer qu'en raison des pressions croissantes de la concurrence, ainsi que de l'instabilité des marchés internationaux, les entreprises doivent sans cesse diminuer leurs coûts pour rester viables. Selon eux, les marges bénéficiaires sont si minces que chaque élément de coût est important et que par conséquent, les coûts de transport, et particulièrement ceux de pilotage, méritent qu'on y porte attention.

Dans un contexte de concurrence où les ventes se concluent en cents par tonne, toute augmentation de coût, si petite soit-elle, a de l'importance. Il est essentiel de réduire les coûts, puisque la subsistance des entreprises repose sur le contrôle des coûts. Les expéditeurs croient que la concurrence qui a cours sur la Voie maritime du Saint-Laurent et dans les Grands Lacs a repoussé les expéditions de céréales soit vers la côte Ouest, soit vers les États-Unis par le biais des transports subventionnés sur le Mississippi. Les expéditeurs ajoutent que leurs entreprises qui utilisent la Voie maritime et les Grands Lacs font face des hausses de coût de transport maritime et sont menacées par d'autres modes de transport à mesure que s'intensifie la concurrence des chemins de fer et des entreprises de camionnage.

13 Les mesures d'économie de coûts analysées dans la présente section s'ajoutent à celles qui découleraient probablement de la mise en œuvre de plusieurs des recommandations contenues dans les autres chapitres de ce rapport.

Les administrations de pilotage, de leur côté, soulignent qu'elles continueront de trouver des possibilités de réduire les coûts. Pour ce qui est de leurs frais de gestion, les administrations croient les avoir maîtrisés ces dernières années et doutent qu'il serait pratique de chercher à faire d'autres économies de coût dans ce domaine.

Les pilotes, eux, appuient les efforts de chacune des administrations de pilotage pour arriver à l'autonomie financière. Ils rappellent qu'ils ont toujours collaboré avec les administrations pour déterminer les possibilités de diminuer les coûts, et estiment avoir apporté une contribution considérable au contrôle des coûts des services de pilotage. Les pilotes pensent aussi que les services de pilotage ne représentent qu'une petite part des coûts du transport maritime et que, par conséquent, la mesure dans laquelle ils peuvent contribuer à l'efficacité financière globale du système de transport est limitée. Les pilotes soutiennent que les coûts du pilotage sont une dépense essentielle qui sert à protéger les navires, le personnel et l'environnement.

Les intervenants de l'industrie reconnaissent les efforts consentis par les administrations de pilotage pour diminuer les coûts, mais ils relèvent certains secteurs où, selon eux, les administrations pourraient réaliser des économies supplémentaires.

En ce qui concerne l'APL, l'industrie s'inquiète des primes de rendement versées par l'APL à la corporation des pilotes de la circonscription 1[14]. Aux termes des dispositions existantes des contrats ou des conventions collectives, les pilotes des circonscriptions 1 et 1.1 reçoivent des primes pour les affectations qu'ils remplissent en surplus de leur charge normale de travail. Les paiements pour ces affectations représentent un pourcentage des paiements réguliers. Pour les pilotes de la circonscription 1.1, la clause de rendement prévoit un versement aux pilotes équivalant à 30 % des paiements versés par l'APL aux pilotes. La corporation des pilotes de la circonscription 1 touche, quant à elle, une prime équivalant à 50 % du paiement[15]. Voici un exemple d'une telle prime au rendement dans la circonscription 1 : l'APL perçoit 5 000 $ de l'industrie pour une affectation; l'APL verse un paiement normal de 4 000 $ à la corporation des pilotes; la prime de rendement s'élève à 2 000 $; le paiement total à la corporation des pilotes sera donc de 6 000 $.

Certains intervenants sont convaincus que les primes au rendement sont improductives, qu'elles gonflent exagérément les paiements versés à la corporation et qu'elles nuisent à l'APL dans sa recherche d'autonomie financière. Les pilotes, par contre, croient que les primes au rendement sont raisonnables et qu'elles se comparent aux pratiques courantes à

14 Cette question visait uniquement l'APL, bien que d'autres administrations aient également des dispositions prévoyant le versement de primes à leurs pilotes de rendement similaires.

15 Ces pourcentages étaient en application au moment de l'examen.

d'autres endroits du secteur maritime. Ainsi, par exemple, l'industrie canadienne du transport maritime verse des primes aux capitaines dont les heures de travail dépassent 200 jours par an.

L'industrie du transport maritime soulève deux autres préoccupations relatives aux coûts : les pilotes lamaneurs dans la circonscription 2 de l'APL, et le double pilotage[16]. En ce qui concerne le double pilotage, tout spécialement pour les remorqueurs et les barges, les armateurs canadiens signalent que l'APL paie les corporations de pilotes pour deux pilotes, mais n'est elle-même payée que pour un seul pilote par les utilisateurs.

Dans la région de l'APP, l'industrie du transport maritime s'inquiète du coût élevé du pilotage sur le fleuve Fraser. Même si la plupart des parties concernées reconnaissent que ce fleuve nécessite des compétences de pilotage spéciales, l'industrie réclame depuis plusieurs années une diminution des coûts élevés de pilotage.

Les coûts supplémentaires du pilotage sur le fleuve Fraser sont attribuables à un certain nombre de facteurs, dont le plus important est que deux groupes de pilotes se chargent des services. Ainsi, deux droits unitaires s'appliquent à chaque navire, c'est-à-dire, un droit pour chaque groupe de pilotes. Ensuite, des frais importants sont rattachés au bateau-pilote, qui doit servir deux groupes de pilotes. Un facteur moins important, mais appréciable, est lié à la période d'environ trois heures pendant laquelle le pilote côtier de la Colombie-Britannique reste à bord avec le pilote fluvial entre New Westminster et la côte.

Selon l'APP, les fluctuations du trafic fluvial compliquent la prestation des services de pilotage. Le coût du service étant fixe, et puisque les pilotes sont des employés, le volume d'activité influe directement sur les résultats financiers de l'APP. Ces dernières années, ces fluctuations sont allées d'un déficit d'exploitation en 1995 à une augmentation remarquable des recettes en 1998–1999.

Le pilotage sur le fleuve Fraser a fait l'objet de nombreuses études par le passé, et plusieurs solutions ont été proposées. Personne n'a encore réussi à trouver une formule acceptée de façon unanime par les intervenants.

En 1999, le comité de vérification du conseil d'administration a créé un sous-comité chargé d'étudier les possibilités concernant le pilotage sur le Fraser. Le sous-comité a tenu de nombreuses réunions, examiné toutes les données existantes, effectué une étude en profondeur et sondé l'opinion de toutes les parties concernées. En pesant toutes les options, les membres du sous-comité ont convenu qu'il fallait respecter un principe fondamental, c'est-à-dire que tout changement adopté ne devait nuire en aucune façon aux normes élevées adoptées actuellement pour les services de pilotage sur le fleuve Fraser. Voici les quatre possibilités débattues avec les parties intéressées :

- Option 1 : Maintenir le statu quo en cherchant une plus grande efficacité.

16 Ces questions ont déjà été abordées au chapitre 1, qui porte sur la désignation des zones de pilotage obligatoire.

- Option 2 : Donner la responsabilité du corridor aux pilotes du fleuve Fraser.
- Option 3 : Prévoir la présence de pilotes du fleuve Fraser et de pilotes côtiers de la Colombie-Britannique sur tous les navires remontant ou descendant le fleuve Fraser.
- Option 4 : Fusionner le groupe des pilotes côtiers de la Colombie-Britannique et celui des pilotes du fleuve Fraser.

L'APP s'est réunie récemment avec des représentants de la Chamber of Shipping of British Columbia, du groupe des pilotes côtiers de la Colombie-Britannique et du groupe des pilotes du fleuve Fraser, afin de débattre ces quatre possibilités. Chaque groupe tiendra des discussions avec ses membres avant de présenter une réponse officielle. Une solution de rechange pourrait aussi découler de ces discussions.

Analyse

Le Comité d'examen n'a relevé aucun coût général d'administration que les administrations de pilotage pourraient réduire encore davantage, du moins pour le moment.

En ce qui concerne directement les primes de rendement dans les circonscriptions 1.1 et 1 de l'APL, il importe de souligner la différence entre le paiement des affectations de rappel et la prime de rendement. Les pilotes hors travail remplissent des affectations de rappel, et le paiement de ces affectations les rémunère pour avoir travaillé pendant leurs heures de temps libre. Ces paiements sont généralement considérés comme une rémunération des heures supplémentaires. Dans de tels cas, l'administration de pilotage doit déterminer s'il est plus efficace et plus productif de former de nouveaux pilotes ou de continuer à rémunérer les pilotes en place pour des affectations de rappel.

En ce qui concerne les primes de rendement, les pilotes les reçoivent dans le cas d'affectations qui correspondent à leur horaire régulier de travail, mais qui sont en surplus du nombre établi d'affectations par pilote, par année. Par conséquent, les accroissements de trafic maritime influent directement sur les primes de rendement versées aux pilotes des circonscriptions 1.1 et 1, et ils peuvent avoir des répercussions sur la situation financière de l'APL. Dans une situation de ce genre, il n'est pas évident que les primes au rendement apportent un bénéfice aux utilisateurs du service de pilotage. Le Comité d'examen croit fermement qu'il s'agit là d'une question de négociation collective et qu'elle ne doit pas être négligée[17].

Pour ce qui est des coûts du pilotage sur le fleuve Fraser, le Comité d'examen remarque que toutes les parties en cause sont à étudier la question. Le Comité d'examen s'attend à ce que l'APP règle le problème rapidement avec la collaboration des parties intéressées.

17 On a fait savoir au Comité d'examen que le sujet des primes de rendement fait actuellement l'objet de négociations entre l'APL et les pilotes des circonscriptions 1 et 1.1.

Recommandation nº 16

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, de concert avec les pilotes et toutes les parties concernées qui ont des intérêts légitimes dans le pilotage, examinent périodiquement tous les aspects de leurs opérations, et que les administrations de pilotage signalent au ministre des Transports, dans leurs rapports annuels, les mesures précises qu'elles ont prises pour augmenter l'efficacité des services et réduire les coûts.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte au Ministre des résultats de son examen des options relativement au pilotage sur le fleuve Fraser, en ajoutant au rapport un échéancier de mise en œuvre de la solution arrêtée.

Structure des conseils d'administration

Contexte

La *Loi sur le pilotage* permet au gouverneur en conseil de nommer un président du conseil de l'administration de pilotage, et au Ministre de nommer les six autres membres du conseil de chaque administration. La nomination du président du conseil est à mandat discrétionnaire; celle des membres du conseil est pour un mandat maximum de trois ans.

Il n'y a aucune autre disposition, ni dans la Loi ni dans la réglementation, concernant la composition du conseil d'une administration de pilotage.

Jusqu'ici, il est pratique courante que le ministre des Transports demande aux entreprises de transport maritime et aux pilotes de proposer des candidats venus de leurs rangs pour siéger au conseil d'administration. Habituellement, le Ministre nomme deux membres du conseil provenant de l'effectif des pilotes, deux provenant des entreprises de transport maritime et deux qui représentent l'intérêt public.

Objets de préoccupation

L'AAC et certains groupes d'expéditeurs sont préoccupés par la structure de ces conseils d'administration. Ils croient que la structure actuelle est inefficace et ralentit le processus décisionnel. Selon eux, certains membres des conseils peuvent être forcés d'agir comme représentants des intérêts du groupe d'où ils proviennent plutôt que dans l'intérêt de l'administration de pilotage elle-même. L'AAC reconnaît que certains conseils sont plus efficaces que d'autres, et elle souligne que l'APL est l'administration qui pose le plus de problèmes. L'AAC craint aussi que certains membres du conseil de l'APL ne résistent aux changements recommandés par le Comité d'examen et adoptés par le Ministre, ce qui pourrait retarder la mise en œuvre des changements, ou encore plus grave, empêcher tout changement de se concrétiser dans le cadre de la structure actuelle.

L'AAC réclame des normes nationales et suggère de modifier la composition des conseils des administrations de pilotage, afin qu'elle reflète une structure semblable à celle des autorités portuaires, tel que prévu dans la *Loi maritime du Canada*. Dans le cas des administrations portuaires, les groupes d'intérêt particulier

nomment les membres du conseil d'administration, mais ni les directeurs, ni les dirigeants, ni les employés de ces groupes d'intérêt ne peuvent être nommés au conseil d'administration. Selon l'AAC, ce mode de nomination aboutit à des conseils plus professionnels et sans liens de dépendance, ce qui donne éventuellement un processus décisionnel plus transparent et plus objectif. La Chambre de commerce maritime du Canada et l'Administration portuaire du fleuve Fraser appuient la recommandation de l'AAC.

Les armateurs étrangers, les pilotes et la plupart des administrations de pilotage sont convaincus que la structure actuelle fonctionne bien et ne devrait donc pas être modifiée. Ces parties croient en la nécessité d'administrations interventionnistes comprenant des membres ayant une expérience directe du pilotage et du transport maritime, et des membres qui défendent l'intérêt public. Ils soutiennent que ces compétences sont essentielles au processus décisionnel.

Analyse

Le Comité d'examen reconnaît que la structure actuelle des conseils des administrations de pilotage pourrait nuire au processus décisionnel et qu'il existe effectivement un risque de conflit d'intérêts. Par ailleurs, le Comité d'examen reconnaît aussi que la structure actuelle fonctionne efficacement dans la plupart des régions. De plus, le Comité d'examen observe que les membres des conseils des administrations sont tenus de respecter les directives du gouvernement fédéral sur les conflits d'intérêts.

Le Comité d'examen remarque que ni la *Loi sur le pilotage*, ni le Règlement général sur le pilotage ne précise la composition des conseils d'administration. Le Ministre a donc toute la latitude voulue pour choisir des candidats. Cela veut dire qu'il n'est pas nécessaire que chaque conseil ait deux membres provenant des groupes de pilotes, deux représentants des armateurs et deux représentants de l'intérêt public. Par conséquent, le Comité d'examen ne voit aucune raison de recommander la modification d'une Loi qui prévoit déjà un processus de nomination aussi souple.

Recommandation n° 17

Le Comité d'examen recommande de n'apporter aucune modification à la* Loi sur le pilotage *pour ce qui est de la composition des conseils d'administration des administrations de pilotage.

Consultation

Objet de préoccupation

Tout au long de l'examen, les participants ont fait remarquer que les administrations de pilotage ne consultaient pas assez fréquemment et qu'elles ne diffusaient pas de façon uniforme et constante les résultats des consultations. Les armateurs canadiens et étrangers disent que certaines administrations semblent s'efforcer de créer et de poursuivre un dialogue avec les utilisateurs, mais que ces consultations portent habituellement sur des questions tarifaires. Les utilisateurs croient que la consultation est nécessaire si l'on veut s'assurer que les administrations de pilotage comprennent pleinement les

opinions des utilisateurs et les répercussions possibles de ces opinions au moment des prises de décision.

Les groupes d'expéditeurs regrettent de ne pas être consultés. Ils pensent que leurs points de vue et leurs préoccupations devraient être pris en compte, puisque ce sont eux, finalement, qui paient les services de pilotage.

Les administrations de pilotage conviennent de l'importance de communiquer avec les utilisateurs, et elles s'engagent fermement à élargir la portée de leurs consultations pour y inclure tous les utilisateurs de leurs services. La plupart des parties concernées reconnaissent que les consultations se sont améliorées pendant le processus d'examen et ce progrès les encourage. Elles expriment cependant des doutes quant à l'étendue des consultations futures une fois l'examen achevé.

Analyse

La plupart des administrations de pilotage reconnaissent la valeur des consultations tenues ces dernières années et elles ont amélioré leurs processus en la matière. Les administrations mènent habituellement des consultations très vastes sur les questions tarifaires, puisqu'elles veulent que leurs propositions tarifaires soient acceptées par tous les intervenants, en vue d'éviter des objections pouvant mener à une enquête par l'Office des transports du Canada.

Le Comité d'examen estime que les consultations des administrations de pilotage constituent une obligation découlant du fait que la prestation des services de pilotage s'effectue dans le cadre d'un monopole réglementé. Par conséquent, les administrations de pilotage devraient étendre leurs consultations à des thèmes dépassant les questions tarifaires et englober, par exemple, les finances, les opérations et la planification, c'est-à-dire les enjeux qui touchent les parties concernées. Le Comité d'examen croit également qu'il faut mettre en œuvre un processus plus systématique de consultation et que les administrations de pilotage devraient être tenues responsables d'établir un dialogue constant avec les parties intéressées.

Recommandation n° 18

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues de procéder à des consultations périodiques auprès des parties concernées au sujet des questions financières, opérationnelles et de planification qui touchent ces parties.

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues, dans leur rapport annuel au Parlement, d'expliquer leurs plans de consultation et la mise en œuvre de ces plans.

Obligation de rendre compte

Le Comité d'examen a relevé deux questions distinctes qui sont liées au thème général de l'obligation de rendre compte, à savoir :

- le compte rendu des incidents impliquant des navires sous la direction d'un pilote;
- l'absence de toute méthode structurée de traitement des plaintes.

Compte rendu des incidents

Objet de préoccupation

Dans la région de l'APP, certaines entreprises de transport maritime sont insatisfaites de l'APP, et des pilotes qui ne répondent pas toujours rapidement aux demandes de renseignements concernant les incidents mineurs. Elles soutiennent que des renseignements opportuns sur les incidents mineurs aideraient à prévenir d'autres incidents. Ces entreprises font aussi remarquer que le Bureau de la sécurité des transports enquête sur les incidents majeurs et distribue les rapports d'enquête aux parties concernées, mais que dans les cas d'incidents mineurs, les enquêtes se font à l'interne et l'information est conservée par l'APP ou par les pilotes. Les entreprises de transport maritime affirment que les pilotes rebutent à répondre aux demandes de renseignements et de commentaires, parce qu'ils craignent d'être tenus responsables ou de se faire poursuivre en justice. Ces entreprises s'inquiètent aussi de l'ampleur relative des mesures correctives qui sont prises par l'APP et croient que les sanctions qui frappent les pilotes, prescrites par la *Loi sur le pilotage*, sont parfois insuffisantes.

Selon les pilotes, si le Bureau de la sécurité des transports enquête sur un incident, ils sont eux-mêmes incapables, pour des raisons juridiques, de répondre aux demandes de renseignements provenant de l'industrie sur l'incident en question. Pour ce qui est des sanctions prescrites, les pilotes donnent l'explication suivante : alors que la *Loi sur le pilotage* limite leur responsabilité à 1 000 dollars, la *Loi sur la marine marchande du Canada* permet des amendes pouvant aller de 50 000 dollars à 200 000 dollars, selon l'infraction, et certaines infractions peuvent entraîner jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.

Les pilotes favorisent l'accroissement des échanges de renseignements afin de rehausser la sécurité et d'atténuer la possibilité que des incidents de même nature ne se répètent. Les pilotes côtiers de la Colombie-Britannique se sont dotés d'un bulletin d'information sur les incidents, lequel est actuellement distribué à tous les pilotes. Le bulletin est conçu dans le but de tenir les pilotes au courant, afin qu'ils puissent tirer parti de l'expérience des autres et prendre toutes les mesures convenables pour éviter qu'un même incident ne se reproduise. Les pilotes projettent également de mettre ce bulletin à la disposition de l'APP et même de lui donner une diffusion plus vaste.

Analyse

Le Comité d'examen admet que les questions concernant la responsabilité qui découle d'accidents et d'incidents peuvent entraver des échanges plus ouverts de renseignements entre les pilotes et les administrations de pilotage. Le Comité d'examen croit toutefois que la mise en commun des renseignements est nécessaire si l'on veut diminuer le risque de répétition d'incidents de même nature. Le code de l'Organisation maritime internationale (OMI) reconnaît spécifiquement la valeur de la mise en commun des renseignements; il déclare que

l'objectif de toute enquête sur un accident maritime est de prévenir à l'avenir d'autres accidents du même genre. Le code explique que l'adoption d'une même démarche pour les enquêtes et les rapports sur les accidents maritimes pourrait permettre à la collectivité maritime internationale d'être mieux informée des facteurs qui causent les accidents ou qui y contribuent. Les participants ont longuement débattu la question au cours des consultations et ont convenu qu'il serait à l'avantage de tous d'instaurer un échange plus ouvert de renseignements sur les incidents.

Recommandation nº 19

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, les pilotes et l'industrie du transport maritime élaborent un système permettant la diffusion rapide de renseignements pratiques sur les incidents mineurs.

Plaintes

Objet de préoccupation

L'industrie du transport maritime, dans toutes les régions, est préoccupée par l'absence de méthode structurée pour le traitement des plaintes au sujet des services de pilotage lorsque les plaintes n'ont pas trait à des augmentations tarifaires ou à des changements aux règlements, c'est-à-dire, par exemple, des plaintes touchant des questions opérationnelles ou le rendement du pilote. L'opinion consensuelle est la suivante : les administrations de pilotage ne donnent pas toujours de renseignements sur la façon dont elles réagissent aux plaintes.

Les armateurs canadiens réclament la formalisation du processus de traitement des plaintes, ce qui comprend l'établissement de normes nationales.

Selon les administrations de pilotage, même si le processus est non officiel, elles traitent généralement les plaintes aussi rapidement que possible et à la satisfaction de la plupart des intéressés.

Analyse

Le contenu des consultations ne permet pas de voir clairement si ce problème de traitement des plaintes est fréquent et répandu; cependant, dans la mesure où il existe un problème, le Comité d'examen ne comprend pas pourquoi une plainte présentée à une administration de pilotage resterait sans solution. À titre de fournisseurs de services fonctionnant en situation de monopole, les administrations sont tenues de voir à ce que les parties puissent être assurées, dans la mesure du possible, que les administrations de pilotage régleront la question et feront connaître l'issue du règlement.

Recommandation nº 20

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage élaborent une méthode structurée de traitement des plaintes, laquelle permettra de s'assurer que le plaignant reçoive une rétroaction rapide sur l'issue de la plainte ou les mesures prises pour la régler.

Mise *en* œuvre *des* recommandations

Le Comité d'examen a prévu des délais précis de mise en œuvre des recommandations pour lesquelles le facteur temps est critique. L'absence de délais bien définis concernant les autres recommandations ne veut pas dire qu'elles ont moins d'importance. Elle ne fait que reconnaître le fait que, même si les parties devraient faire tout en leur pouvoir pour mettre en œuvre rapidement les présentes recommandations, il est possible que les priorités ne soient pas les mêmes dans tous les territoires de compétence. L'absence de délai imposé reconnaît aussi que la responsabilité de l'affectation des ressources revient aux administrations de pilotage, lesquelles sont mieux placées pour fixer leurs propres priorités.

Tout en admettant la responsabilité des administrations de pilotage, le Comité d'examen est d'avis que les parties concernées ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des recommandations, car ces parties subiront directement les effets des mesures prises par les administrations de pilotage à la suite des dites recommandations.

Par conséquent, le Comité d'examen croit que chaque administration de pilotage devrait, après avoir consulté les parties intéressées, produire un plan énonçant ses priorités et les délais qu'elle entend respecter pour mettre en œuvre les présentes recommandations.

Recommandation nº 21

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage soit tenue de présenter, au ministre des Transports, dans les six mois suivant l'établissement de ce rapport et après avoir consulté les parties concernées, un plan qui énoncera, en ordre de priorité, la mise en œuvre proposée et la date prévue d'exécution complète de toutes les recommandations du présent document qui ne comportent pas de délai prescrit.

Postface

Au cours des dernières décennies, de nombreux rapports et examens approfondis ont porté sur les services de pilotage au Canada. Lors de la réunion nationale de juin 1999, tous les participants ont convenu à l'unanimité qu'il était temps d'apporter des changements. Généralement, les parties se sont entendues sur le caractère convenable de changements qui seraient du même ordre que ceux qui ont été proposés par le Comité. Certaines parties ont toutefois manifesté des préoccupations relativement à la mise en œuvre et à la surveillance de ces recommandations.

Les participants reconnaissaient que l'on devrait donner suite aux recommandations du Comité par le biais de directives ministérielles ou de modifications qui seraient apportées à la loi et aux règlements. Ils restaient toutefois préoccupés par les modalités relatives à la surveillance du processus de mise en œuvre et par la désignation du responsable de ce suivi qui viserait à assurer une mise en œuvre en tout point conforme aux recommandations.

Le Comité d'examen laisse en suspens la question de la surveillance, mais il souhaite informer le Ministre que les parties croient qu'il faudra trouver des mécanismes pour assurer le suivi des recommandations qui seront officiellement adoptées. Comme l'exige la situation actuelle, les parties font preuve, pour l'heure, d'une volonté de changement et d'un esprit de coopération qui sont des plus stimulants. Le Comité d'examen croit qu'une surveillance active permettrait de poursuivre sur une telle lancée.

Annexe I

Madame Marian L. Robson
Présidente
Office des transports du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

Madame Robson,

Maintenant que la *Loi maritime du Canada* a reçu la sanction royale, nous avons entrepris le difficile processus de la mise en œuvre des dispositions de cette loi qui devrait assurer la compétitivité du secteur maritime canadien.

Le secteur du pilotage est l'un des domaines qui a fait l'objet d'une attention particulière. Le système de pilotage du Canada a en effet suscité de nombreux débats dans les divers forums ayant mené à l'adoption de la Loi qui, effectivement, entraîne de nombreuses modifications à la *Loi sur le pilotage*, décrites à la Partie 7 de la nouvelle Loi. Alors que ces modifications législatives prévoient de nombreux changements progressifs, le gouvernement a reconnu qu'il subsistait des questions en suspens qui méritaient un examen plus approfondi. Par conséquent, l'article 157 de la *Loi maritime du Canada* contient une disposition modifiant ainsi la *Loi sur le pilotage* :

> 53. (1) Le ministre, après avoir consulté chaque Administration, ses utilisateurs, ainsi que toutes les personnes qui sont touchées par son fonctionnement, est tenu de revoir les conditions à remplir pour que les capitaines et les officiers puissent devenir titulaires d'un certificat de pilotage, la formation des pilotes, les normes de compétence fixées à leur égard, l'attribution des licences de pilotes, les zones de pilotage obligatoires, les mécanismes de règlement des différends et les mesures prises en matière d'autonomie financière et de réduction des coûts et d'établir un rapport de ses conclusions, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent article.
>
> (2) Dans les trente jours de séance de chaque chambre du Parlement suivant l'établissement du rapport, le ministre le fait déposer devant elle.

Je souhaiterais que l'Office entreprenne en mon nom cet examen du système de pilotage, conformément au Cadre de référence ci-annexé. J'estime que l'indépendance de l'Office par rapport au Ministère, le fait que vous disposiez déjà d'une administration bien au fait des questions qui

concernent le pilotage, ainsi que l'expérience de votre organisation en matière d'audiences et de consultations publiques font de l'Office l'instance toute désignée pour procéder à une évaluation impartiale et objective des questions à l'étude.

Nous avons l'intention de mettre en application la Partie 7 et les amendements corrélatifs de la *Loi maritime du Canada* le 1er octobre 1999. Afin de nous donner suffisamment de temps pour préparer un rapport sur vos conclusions à l'intention du Parlement, je vous demanderais de bien vouloir me soumettre les résultats de l'examen au plus tard le 1er septembre 1999.

Bien que l'Office puisse entreprendre cet examen de la manière qu'il juge opportun, j'apprécierais qu'un mécanisme de liaison administrative soit établi avec mon Ministère afin de tenir mes fonctionnaires au courant du déroulement et de l'avancement de l'examen. Notre directeur de la Division de la certification et du pilotage, M. Gérard McDonald, sera la personne-ressource à cet égard.

En vous remerciant de relever ce défi et en attendant les résultats de vos délibérations sur ces questions importantes, je vous prie d'agréer, Madame Robson, l'expression de mes meilleurs sentiments.

L'honorable David M. Collenette, C.P., député

Pièces jointes

Examen ministériel des questions en suspens concernant le pilotage

Cadre de référence

1. Contexte

Au Canada, le pilotage maritime fait l'objet de débats animés depuis quatre-vingts ans. Ces débats sont à l'origine de nombreuses enquêtes, notamment de six commissions royales. La plus récente d'entre elles (la commission Bernier) a duré neuf ans et a abouti à l'adoption en 1972 de la *Loi sur le pilotage*.

En mai 1995, le Comité permanent des transports (CPT) de la Chambre des communes publiait un rapport sur le secteur maritime, dans lequel il indiquait que le pilotage organisé nécessitait une part trop importante des ressources du secteur maritime et prônait la mise en place d'un nouveau régime de pilotage.

Les propositions du Comité permanent ont été analysées dans le cadre d'un certain nombre de tribunes durant les mois qui ont suivi. Ces discussions ont révélé que la majorité des membres du secteur maritime jugeaient que des améliorations suffisantes pouvaient être réalisées sans changer la structure de pilotage actuelle.

Compte tenu de ces paramètres, quatre grandes questions restent à régler :

- le nombre de zones de pilotage obligatoire et le mécanisme de désignation;
- les qualifications d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage et les motifs d'octroi d'exemptions et de dispenses;
- l'amélioration du mécanisme d'établissement des droits de pilotage;
- la nécessité de réduire les coûts de pilotage pour les utilisateurs.

On a donc créé quatre groupes de travail régionaux et un Groupe de travail national sur la politique en matière de pilotage maritime, représentant un large éventail de l'industrie et des expéditeurs maritimes.

Le Groupe de travail national concluait qu'il fallait maintenir quatre administrations de pilotage régionales pour assurer les services de pilotage. Le Groupe proposait également plusieurs modifications à la *Loi sur le pilotage* dont l'objectif était d'améliorer l'efficacité et la stabilité financière des quatre administrations de pilotage. De plus, toutes les administrations s'engageaient à assurer le suivi des questions suivantes laissées en suspens :

- mesures supplémentaires de réduction des coûts;
- examen des questions d'intérêt local particulières reliées à l'exploitation des ports de Prince Rupert et du fleuve Fraser;
- signature d'ententes avec les groupes de pilotes respectifs relativement à une clause adéquate de règlement des différends.

Pour s'assurer du règlement des questions en suspens, le gouvernement a par ailleurs

proposé de réévaluer le régime de pilotage d'ici le 31 décembre 1998.

La *Loi maritime du Canada* (LMC) a été initialement déposée à la Chambre des communes le 10 juin 1996 et a été présentée par la suite à l'examen du Comité permanent des transports. Dans son rapport au Parlement, le Comité permanent estimait qu'il fallait aborder les questions de pilotage avec plus de célérité, suggérant même de devancer la revue d'une année. Le projet de loi C-44 n'avait pas encore franchi l'étape du Sénat quand le Parlement a été dissout le 27 avril 1997.

La *Loi maritime du Canada* a été déposée à nouveau sous le projet de loi C-9 le 2 octobre 1997. Étant donné que les contraintes de temps avaient préséance dans la révision des délais concernant l'examen, le CPT a suggéré, lors du nouvel examen du projet de loi, que l'Examen des questions de pilotage soit effectué dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la partie sur le pilotage (partie 7) de la Loi.

Par conséquent, l'article 157 de la *Loi maritime du Canada* contenait une disposition pour modifier la *Loi sur le pilotage* en ajoutant une exigence prévoyant que le Ministre pourrait revoir le système de pilotage, comme suit :

> 53. (1) Le ministre, après avoir consulté chaque Administration, ses utilisateurs ainsi que toutes les personnes qui sont touchées par son fonctionnement, est tenu de revoir les conditions à remplir pour que les capitaines et les officiers puissent devenir titulaires d'un certificat de pilotage, la formation des pilotes, les normes de compétence fixées à leur égard, l'attribution des licences de pilotes, les zones de pilotage obligatoires, les mécanismes de règlement des différends et les mesures prises en matière d'autonomie financière et de réduction des coûts et d'établir un rapport de ses conclusions, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent article.
>
> (2) Dans les trente jours de séance de chaque chambre du Parlement suivant l'établissement du rapport, le ministre le fait déposer devant elle.

2. Objectif de l'examen

Mener un examen prospectif du système de pilotage maritime et formuler des recommandations de façon que le Canada soit doté d'un système de pilotage efficace, viable et sécuritaire qui réponde aux attentes et aux besoins continus et à long terme de tous les utilisateurs.

Les recommandations tiendront compte le plus possible d'un degré élevé de consensus parmi les intervenants du système.

3. Portée de l'examen

Les paramètres contenus dans la législation sont suffisamment précis à l'égard des questions à examiner. Cinq grands sujets doivent donc être examinés :

- processus de délivrance des certificats pour les capitaines et les officiers de navire;
- exigences en matière de formation et de délivrance des brevets pour les pilotes;
- désignation des zones de pilotage obligatoire;
- mécanismes de règlement des différends;
- mesures à prendre pour assurer l'autonomie financière et permettre la réduction des coûts.

L'examen lui-même comportera trois volets, soit la recherche, la consultation et la formulation de recommandations. En ce qui a trait au point 4, l'Examen effectué par l'Office ne portera que sur les mécanismes de règlement des différends au sujet des contrats de services de pilotage.

L'étape de la recherche sera divisée en quatre éléments d'étude qui refléteront les enjeux énumérés plus haut (les points 1 et 2, en raison de leur similitude, feront l'objet de la même étude exhaustive). Ces études feront état de la situation actuelle, recenseront les lacunes signalées par les intervenants concernés, et formuleront des solutions ou des recommandations qui seront présentées au gouvernement et à l'industrie.

Les consultations auront lieu en permanence avec un certain groupe d'intervenants, mais deux réunions nationales des parties intéressées seront convoquées. La première, qui se tiendra au début de l'Examen, aura pour but de solliciter les points de vue des intervenants relativement au déroulement et aux éléments centraux de l'Examen. La deuxième réunion nationale aura lieu au terme des études qui le compose pour discuter des recommandations et conclusions globales de l'étude.

Dans l'élaboration des recommandations sera comprise une évaluation complète de l'incidence qu'elles auront sur tous les aspects du système de pilotage, notamment sur les intervenants.

4. Recommandations et calendrier

Le rapport final qui sera préparé et présenté au Ministre comportera les éléments suivants :

i) des recommandations sur les questions ou sujets faisant l'objet d'un consensus général relativement aux solutions;
ii) les questions ou sujets sur lesquels il n'y a pas eu de consensus général;
iii) les recommandations des intervenants relativement aux questions ou sujets visés en ii);
iv) les recommandations des auteurs relativement aux questions ou sujets visés en ii).

Un rapport final sera présenté au ministre des Transports dans les onze mois suivant l'entrée en vigueur de la Partie 7 de la *Loi maritime du Canada*.

Annexe II

Liste des parties intéressées

M. M. Fournier
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

M^me^ Anne Castonguay-Soucie
Administration de pilotage de l'Atlantique

Capitaine Don MacAlpine
Administration de pilotage de l'Atlantique

M. Peter MacArthur
Administration de pilotage de l'Atlantique

Capitaine R. Anthony McGuinness
Administration de pilotage de l'Atlantique

M. Dick Armstrong
Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée

M. Brian Ducharme
Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée

M. Robert Lemire
Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée

Capitaine Clément Deschênes
Administration de pilotage des Laurentides

M^e^ Guy Major
Administration de pilotage des Laurentides

M. Yvon Martel
Administration de pilotage des Laurentides

M. Jean-Claude Michaud
Administration de pilotage des Laurentides

M. Denis Pouliot
Administration de pilotage des Laurentides

M. A. Taschereau
Administration de pilotage des Laurentides

M. Bruce Chadwick
Administration de pilotage du Pacifique

M. Maurice Fellis
Administration de pilotage du Pacifique

Capitaine Robin Heath
Administration de pilotage du Pacifique

M. Dennis McLennan
Administration de pilotage du Pacifique

M^me^ Cheryl Bidgood
Administration portuaire de Halifax

Capitaine Randall Sherman
Administration portuaire de Halifax

Capitaine Jean-Luc Bédard
Administration portuaire de Montréal

M. Bill Mills
Administration portuaire de Nanaimo

M. Kevin Obermeyer
Administration portuaire de Nanaimo

M. George W. Colquhan
Administration portuaire de North-Fraser

M. Dennis White
Administration portuaire de Port-Alberni

M. Don Krusel
Administration portuaire de Prince Rupert

M^me^ Rhoda Witherly
Administration portuaire de Prince Rupert

M. Dave Woodman
Administration portuaire de Prince Rupert

M. Alexis Ségal
Administration portuaire de Québec

M^me^ G. Collard
Administration portuaire du Saguenay

Capitaine Peter Turner
Administration portuaire de Saint John

FH

M. Valmont Bourgeois
Administration portuaire de Sept-Îles

Capitaine Henry Flight
Administration portuaire de St. John's

M. Dennis E. Johnson
Administration portuaire de Thunder Bay

M. Paul Kennedy
Administration portuaire de Thunder Bay

M. Michael Doran
Administration portuaire de Toronto

M. Robert Masson
Administration portuaire de Trois-Rivières

M. Chris Badger
Administration portuaire de Vancouver

M. Michael Cormier
Administration portuaire de Vancouver

Capitaine Norman C. Stark
Administration portuaire de Vancouver

M. David Cree
Administration portuaire de Windsor

Capitaine Allen Domaas
Administration portuaire du fleuve Fraser

M. Jim H. Peachey
Agence de sécurité maritime

M. Gary Farrell
Agences Canada Maritime limitée

M^me^ Norma Rose
Agences Canada Maritime limitée

M. André Roberge
Agences Océaniques du Bas Saint-Laurent ltée

M. Brian Saunderson
Agricore Cooperative Ltd.

M^me^ Rita Ellis
Alberta Pool

M. Gary Rosko
Alberta Transportation and Utilities

M. Rod Thompson
Alberta Transportation and Utilities

Capitaine James Pound
Algoma Central Corporation

Capitaine Harry S. Waugh
Algoma Tankers Ltd.

M. Paul Nykanen
Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada

M^me^ Lisa MacGillivray
Association canadienne de transport industriel

M. David Goffin
Association canadienne des fabricants de produits chimiques

M. Pierre Caron
Association canadienne des pâtes et papiers

M. David Church
Association canadienne des pâtes et papiers

M. Pierre Alvarez
Association canadienne des producteurs pétroliers

Capitaine Réjean Lanteigne
Association des armateurs canadiens

M. Donald Morrison
Association des armateurs canadiens

M^me^ Nicole Trépanier
Association des armateurs du Saint-Laurent

Capitaine Serge Arcand
Association des pilotes maritimes du Canada

Capitaine Gérard Belley
Association des pilotes maritimes du Canada

Capitaine Alex MacIntyre
Association des pilotes maritimes du Canada

Capitaine Michel Pouliot
Association des pilotes maritimes du Canada

Capitaine Wayne Whyte
Association des pilotes maritimes du Canada

M. Ron Clark
Atlantic Towing Limited

M. Rio St. Amand
Atlantic Towing Limited

Capitaine D. Blanchor
Avenor Maritime Inc.

M. Michel Broad
B & K Shipping Ltd.

M. Paul Devries
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Capitaine Gerry Farley
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Capitaine Finn Hoyrup
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Capitaine Jim McPherson
British Columbia Coast Pilots Ltd.

Capitaine Bob Kitching
British Columbia Institute of Technology

M. R.V. Wilds
British Columbia Maritime Employers Association

Capitaine Gordon (Kip) Hacquoil
Canada Steamship Lines

M. Raymond Johnston
Canada Steamship Lines

M. Kirk Jones
Canada Steamship Lines

M. Wayne Morrison
Canada Steamship Lines

Capitaine John Pace
Canada Steamship Lines

M. Robert J. Broeska
Canadian Oilseed Processors Association

M. Blaine Higgs
Canaport Limited

M. Brian Knight
Canfor Wood Products Marketing

Capitaine Terry R. Pittman
Cape Breton Pilot Group

Capitaine John Stewart
Cast North America Inc.

M. Ron Cartwright
Chamber of Shipping of British Columbia

M. Brock Chrystal
Chamber of Shipping of British Columbia

M. Ton Plateel
Chamber of Shipping of British Columbia

M. Anthony G. Roper
Chamber of Shipping of British Columbia

M^me Rebecca Johnson
Chambre de commerce de Thunder Bay

M. Jim Campbell
Chambre de commerce maritime

M. Douglas Smith
Chambre de commerce maritime

M. J. Brian Zak
Coast Forest & Lumber Association

M^me Mona Savoie
Commission des transports des provinces de l'Atlantique

M. Peter Vuillemot
Commission des transports des provinces de l'Atlantique

M. Guy Genois
Compagnie canadienne de sel limitée

M. Guy Dufresne
Compagnie Minière Québec Cartier

M. Ross Matthews
Compagnie Pétrolière Impériale ltée

Capitaine David Carter
Company of Master Mariners of Canada (The)

Capitaine John Daniels
Company of Master Mariners of Canada (The)

Capitaine Alan Knight
Company of Master Mariners of Canada (The)

Capitaine Wilson Stuart
Company of Master Mariners of Canada (The)

M. Don Fitzpatrick
Comtug Limited

M. David Thompson
Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick

M^me^ Elizabeth Beale
Conseil économique des provinces de l'Atlantique

M. Pierre Cécile
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent

M. André Landry
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent

Capitaine Pierre Boucher
Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs

M. Jean Lapointe
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Capitaine Guy Marmen
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Capitaine Louis Rhéaume
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent

Capitaine Pierre LeClaire
Corporation des pilotes du fleuve et de la voie maritime

Capitaine Gilles Harvey
Corporation des pilotes du port de Montréal

Capitaine Raymond Jourdain
Corporation des pilotes du port de Montréal

Capitaine Fidèle Tremblay
Corporation des pilotes du port de Montréal

Capitaine Guy Daoust
Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central

Capitaine Jacquelin Hardy
Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central

Capitaine Glenn Lawrence
Corporation des pilotes, lac Ontario et ports du lac Ontario

Capitaine Richard Winnel
Corporation des pilotes, lac Ontario et ports du lac Ontario

Capitaine Michael Pratt
Corporation of Professional Great Lakes Pilots

Capitaine Charles W. Tully
Corporation of Professional Great Lakes Pilots

M. Ron MacDonald
Council of Forest Industries

M. Lee Morrison, député,
Cypress Hills–Grasslands
Critique du Parti réformiste en matière de transport

M. Kim Graybiel
Department of Highways and Transportation, Saskatchewan

M^me^ Nancy Belding
Department of Transportation, Nouveau-Brunswick

M. Gord Tufts
Department of Transportation and Public Works, Île-du-Prince-Édouard

M^me^ Sherry Appleby
Department of Works, Services and Transportation, Terre-Neuve et Labrador

M. Doug Shea
Department of Works, Services and Transportation, Terre-Neuve et Labrador

M. Michel Guimond, député,
Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans; critique du Bloc Québécois en matière de transport

M. Ernest Beaupertuis
Enerchem Transport Inc.

M. Gordon Smith
F. K. Warren Limited

Capitaine Ivan Lantz
Fédération maritime du Canada

Capitaine Frank Nicol
Fédération maritime du Canada

M^e^ Sonia Simard
Fédération maritime du Canada

M. Paul Gourdeau
Fednav International Ltd.

M. David Grieve
Fednav International Ltd

M. Peter Matthews
Fisheries Council of British Columbia

Capitaine Ted King
Fraser River Pilots' Association

M. Barry Heselgrave
Fraser Surrey Docks Ltd.

M. Gregory Thompson
Fundy North Fishermen's Association

M^me^ Nicole Boudrau
Fundy Shipping Inc.

M. Kim Laing
Furncan Marine Limited

M. Neil Stephens
Garde côtière canadienne, Pêches et Océans

Capitaine Stephen Brown
Gearbulk Shipping Canada Ltd.

Capitaine Robert Leanord Goodfellow
Goodfellow Shipping Agency Limited

M. Louis-Marie Beaulieu
Groupe Desgagnés inc.

Capitaine Rosaire Desgagnés
Groupe Desgagnés inc.

M. Lawrence Dempsey
Guilde de la marine marchande du Canada

Capitaine Maury Sjoquist
Guilde de la marine marchande du Canada

M. Wade Elliott
Halifax-Dartmouth Port Development Commission

M. Donald Jeans
Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Capitaine Allan Stockdale
Halifax Pilot Group

M. Nath Cooper
Harvey CSM Offshore Services Ltd.

M. Roger Larson
Institut canadien des engrais

M. Raymond Giguère
Institut maritime du Québec

M. Robert B. Pelletier
Institut maritime du Québec

M. Robert Youden
Irving Transportation Services

M. Gerry N. Skura
James Richardson International

Capitaine Richard Goddard
Kent Line Limited

M. Jacques Tanguay
Le Groupe Océan inc.

M. Robert Hennessy
Les Commissaires du havre de Hamilton

M^me^ Suzanne Paquin
Logistec Navigation Inc.

M. Tom Stevens
MacMillan Bloedel Limited

M^me^ Jane Madsen
Maritime Canada Shipping Services Ltd.

M. Garth McKeil
McKeil Marine Limited

M. John Connors
Memorial University of Newfoundland
Fisheries and Marine Institute

Dr. Jacek Pawlowski
Memorial University of Newfoundland
Fisheries and Marine Institute

L'honorable Glen Findlay
Ministry of Highways and Transportation, Manitoba

L'honorable Dave Keenan
Ministry of Community and Transportation Services, Yukon

L'honorable Harry S. Lali
Ministry of Transportation and Highways, Colombie-Britannique

L'honorable Vince Steen
Ministry of Transportation, Territoires du Nord-Ouest

M. Peter Dudka
Ministère des Transports de l'Ontario

M. Rod Taylor
Ministère des Transports de l'Ontario

M. Gilles Desgagnés
Ministère des Transports du Québec

M. Michel Dignard
Ministère des Transports du Québec

L'honorable Tony Clement
Ministre des Transports de l'Ontario

M. Doug Howard
Ministry of Transportation, Territoires du Nord-Ouest

M. Nicholas Vincent
Ministry of Transportation and Highways, Colombie-Britannique

M. C.B. Huskilson
Ministry of Transportation and Public Works, Nouvelle-Écosse

M. Charlie Mackenzie
Ministry of Transportation and Public Works, Nouvelle-Écosse

M. Don Stonehouse
Ministry of Transportation and Public Works, Nouvelle-Écosse

M. Daryl Black
Miramichi Regional Development Corporation

M. Kirk Tyler
Montship Inc.

M. Robert J. Paterson
N.M. Paterson and Sons Ltd.

M. Toni Nardi
Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.

M. John Wilcox
Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.

M^me^ Ruth Graham
Newfoundland Ocean Industries Association

Capitaine Sidney J. Hynes
Newfoundland Transshipment Limited

M. Harvey J. Mott
Newfoundland Transshipment Limited

M. Graham Allen
Noranda Inc.

M. Jerry Stacey
North Atlantic Refinery Limited

M. John Cox
North West CruiseShip Association

M. Cees Deelstra
North West CruiseShip Association

M. John Hansen
North West CruiseShip Association

M. Lars Ljoen
North West CruiseShip Association

M. Derrick Briggs
Northern Transportation Company Ltd.

M. C.W. Clement
Northern Transportation Company Ltd.

M. Terry J.A. Park
Nova Chemicals Ltd.

M. Erle G. Barrett
Océanex (1997) inc.

M. Gilles Champagne
Océanex (1997) inc.

M. Yvon Dufour
Océanex (1997) inc.

Capitaine Michel Duplin
Océanex (1997) inc.

M. Michel Parent
Océanex (1997) inc.

M. David Scratch
Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers

Me Johanne Gauthier
Ogilvy Renault

M. Robert Bremner
OOCL Canada Inc.

M. Eric Hodgson
Pétroles Esso Canada (Est)
(Compagnie Pétrolière Impériale Ltée)

M. David Hart
Point Tupper Marine Services Ltd.

M. Guy Desgagnés
Port of Belledune

Capitaine Wynford Goodman
Port of Belledune

M. J. Pearson
Prairie Pools Inc.

M. Ivan Noonan
Prince Edward Island Potato Board

M. Jeff Burghardt
Prince Rupert Grain Ltd.

Capitaine Maarten Buth
Produits Shell Canada limitée (AAC)

M. George De Santi
QIT-Fer et Titane

M. W. Stanley Webber
Quay Cruise Agencies

M. Brian Ritchie
Rigel Shipping Canada Inc.

M. Peter Fagan
Riverside Forest Products Limited

M. Wayne Cammell
Rivtow Marine Ltd.

M. Michael Milner
Robert Reford Inc.

M. Steven Cutler
Saga Forest Carriers International Ltd.

Capitaine R.A. Pennington
Saint John Pilot Group

M. Leroy Larsen
Saskatchewan Wheat Pool

Capitaine Torben Hestbaek
Seabase Limited

M. Paul Locke
Seabase Limited

Capitaine William F. Morgan
Seabase Limited

M. John Barker
Seaspan International Limited

M. Brian McAdam
Seaway Bulk Carriers

M. Wayne A. Smith
Seaway Self Unloaders

M. Chris Hall
Secunda Marine Services Limited

Capitaine John Hughes
Secunda Marine Services Limited

M. Fred Smithers
Secunda Marine Services Limited

M. Al Hamilton
Sifto Salt

M. Jim Powell
Skeena Cellulose Inc.

M. Len Cughlan
Société d'exploitation et de développement
d'Hibernia ltée

M. Rod MacDonald
Société de développement du Cap-Breton

M. Claude Mailloux
SODES

Capitaine Nelson Pittman
St. John's Pilot Group

M. Peter Baumgartl
Steico Inc.

M. Bill MacInnis
Stora Port Hawkesbury

M. John Francis
Strait Crossing Bridge Ltd.

M. Ross Gilmour
Strait Crossing Bridge Ltd.

M. John Myers
Sultran Ltd.

M. Yorke Barrington
Sydney Steel Corporation

M. Richard Vézina
Syndicat canadien des officiers de marine marchande

M. Roman Gralewicz
Syndicat international des marins canadiens

M. Gérard McDonald
Transports Canada

Capitaine Harvey Wade
Transports Canada

Capitaine Ross Armstrong
ULS Corporation

Capitaine Walter Davis
ULS Corporation

M. Louis Forget
Ultramar

M. John Radosevic
United Fishermen and Allied Workers' Union

M. Trevor Heaver
University of British Columbia

M. Louis Drolet
Upper Lakes Group Inc.

Capitaine John Greenway
Upper Lakes Group Inc.

M. Tom E. Culham
Weldwood of Canada Limited

M. Keith Manifold
West Fraser Timber Ltd.

M. Dave Morris
Westward Shipping Ltd.

M. K.H. Bjorndal
Weyerhaeuser Canada Ltd.

Consultants

Capitaine Claude L. Ball

Capitaine David Batchelor

M. Pierre Blouin

M. Pelino Colaiacovo

M. Jim Everson

M. Robert G. Friend

M. David K. Gardiner

M. Philippe I. Georges

M. T. Norman Hall

Capitaine Guy LaHaye

Capitaine A.D. Latter

M. Yvon Matte

Capitaine Angus McDonald

M. Neil McNeil

M. Dusty Miller

Capitaine Robert C. Milne

M. Bruce Murdock

M. Jim Roche

M[e] Mario St-Pierre

M. Tom Sellers

M. Johnathan Seymour

M. Louis A. Toupin

M. J.P. Turcotte

Annexe III

Liste des mémoires déposés devant le Comité d'examen

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, le 23 septembre 1998
Administration de pilotage de l'Atlantique, le 17 mai 1999
Administration de pilotage des Grands Lacs, le 16 juin 1999
Administration de pilotage des Laurentides, le 5 octobre 1998
Administration de pilotage des Laurentides, le 2 novembre 1998
Administration de pilotage des Laurentides, le 18 janvier 1999
Administration de pilotage des Laurentides, le 5 mai 1999
Administration de pilotage du Pacifique, le 27 avril 1999
Administration de pilotage du Pacifique, le 29 juin 1999
Administration de pilotage du Pacifique, le 21 juillet 1999
Administration portuaire de Prince Rupert, le 15 janvier 1999
Administration portuaire de Québec, le 28 juin 1999
Administration portuaire de Saint John, le 12 mai 1999
Administration portuaire de Vancouver, le 9 novembre 1998
Administration portuaire du fleuve Fraser, le 7 janvier 1999
Administration portuaire du fleuve Fraser, le 28 avril 1999
Administration portuaire du fleuve Fraser, le 18 juin 1999
Agences océaniques du Bas Saint-Laurent ltée, le 23 juin 1999
Agricore National Affairs, le 27 janvier 1999
Alberta Minister of Infrastructure, le 5 août 1999
Association des pilotes maritimes du Canada, le 25 septembre 1998
Association des pilotes maritimes du Canada, le 12 février 1999
Association des pilotes maritimes du Canada, le 24 février 1999
Association des pilotes maritimes du Canada, le 3 mai 1999
Association des pilotes maritimes du Canada, le 27 mai 1999
Association des pilotes maritimes du Canada, le 30 juin 1999
Association canadienne des pâtes et papiers, le 23 septembre 1998
Association des armateurs canadiens, le 28 septembre 1998
Association des armateurs canadiens, le 2 décembre 1998
Association des armateurs canadiens, le 12 avril 1999
Association des armateurs canadiens, le 7 mai 1999
Association des armateurs canadiens, le 3 juin 1999
Association des armateurs canadiens, le 4 juin 1999
Association des armateurs canadiens, le 30 juin 1999
Association des armateurs du Saint-Laurent inc., le 21 juin 1999

Batchelor Marine Consulting Services Inc., le 30 septembre 1998
Bloc Québécois, le 9 juillet 1999
British Columbia Coast Pilots Ltd., le 28 octobre 1998
British Columbia Coast Pilots Ltd., le 2 juin 1999
British Columbia Maritime Employers Association, le 27 octobre 1998
British Columbia Ministry of Transportation and Highways, le 1er octobre 1998

Canaport Limited, le 29 septembre 1998
Canaport Limited, le 19 mai 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 9 juillet 1998

Chamber of Shipping of British Columbia, le 15 février 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 23 février 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 13 mai 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 16 juin 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 30 juin 1999
Chamber of Shipping of British Columbia, le 16 septembre 1999
Chambre de commerce maritime, le 22 décembre 1998
Chambre de commerce maritime, le 4 janvier 1999
Chambre de commerce maritime, le 11 juin 1999
Company of Master Mariners of Canada (The), le 25 septembre 1998
Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick, le 15 avril 1999
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent, le 6 octobre 1998
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent, le 30 juin 1999
Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, le 12 mars 1999

Fédération maritime du Canada, le 25 septembre 1998
Fédération maritime du Canada, le 2 octobre 1998
Fédération maritime du Canada, le 23 décembre 1998
Fédération maritime du Canada, le 23 février 1999
Fédération maritime du Canada, le 21 juin 1999
Fédération maritime du Canada, le 16 juillet 1999
Fednav International Ltd., le 7 juillet 1999
Fraser Surrey Docks Ltd., le 19 novembre 1998
Fundy North Fishermens' Association, le 29 avril 1999

Gallant, C.G., le 20 avril 1999
Gearbulk Shipping Canada Ltd., le 30 juin 1999

Institut canadien des produits pétroliers, le 8 juin 1999
Irving Oil Limited, le 19 mai 1999
Irving Oil Limited, le 16 juin 1999

Kent Line Limited, le 8 juin 1999

Matte, Yvon, le 25 septembre 1998
McCartney, Bill, le 22 mars 1999
McIntosh, Andrew, le 15 avril 1999
McKeil Marine Limited, le 9 septembre 1998
McKeil Marine Limited, le 23 février 1999
Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute, le 25 septembre 1998
Ministère du Transport de l'Ontario, le 7 octobre 1998
Musée du Nouveau-Brunswick, le 31 mai 1999

Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd., le 17 novembre 1998
Newfoundland and Labrador, Department of Works, Services and Transportation, le 1er février 1999
Newfoundland Transshipment Limited, le 7 octobre 1998
Northwest Corridor Development Corporation, le 11 mars 1999

Pilotes de Halifax, le 14 mai 1999
Prairie Pools Inc., le 15 septembre 1998
Prince Rupert Grain Ltd., le 16 février 1999

Sheehan, Clark J., le 21 mai 1999
Strait Crossing Bridge Ltd., le 21 janvier 1999

T. Norman Hall Group Inc., le 30 janvier 1999

Ultramar, le juin 28 1999
United Fishermen and Allied Workers' Union, le 2 décembre 1998

Annexe IV

Liste des réunions

RÉUNIONS RÉGIONALES

Région des Laurentides

Le 5 octobre 1998	Rencontres individuelles à Montréal (Québec) : • Administration de pilotage des Laurentides • Fédération maritime du Canada
Le 6 octobre 1998	Réunion publique à Montréal (Québec)
Le 30 octobre 1998	Rencontres individuelles à Hull (Québec) : • M. Michel Guimond, député, Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans; critique du Bloc québécois en matière de transports • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central et pilotes à l'emploi de l'APL dans le port de Montréal
Le 2 février 1999	Rencontres individuelles à Montréal (Québec) : • Association canadienne des pâtes et papiers • Capitaines et officiers canadiens • Association des armateurs canadiens • Fédération maritime du Canada • Chambre de commerce maritime • Administration de pilotage des Laurentides • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central et pilotes à l'emploi de l'APL dans le port de Montréal
Le 3 février 1999	Réunion publique à Montréal (Québec)
Le 3 mai 1999	Rencontres individuelles à Montréal (Québec) : • Institut maritime du Québec • Administration de pilotage des Laurentides • Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central et pilotes à l'emploi de l'APL dans le port de Montréal • Association des armateurs canadiens
Le 12 mai 1999	Rencontre individuelle à Hull (Québec) : • Institut maritime du Québec
Le 21 mai 1999	Rencontre individuelle à Montréal (Québec) : • Association des armateurs du Saint-Laurent inc.

Région des Grands Lacs

Le 7 octobre 1998	Rencontres individuelles à Hull (Québec) : • Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée • Gouvernement de l'Ontario • Association des armateurs canadiens
Le 8 octobre 1998	Réunion publique à Hull (Québec)
Le 29 octobre 1998	Rencontre individuelle à Hull (Québec) : • Pilotes à l'emploi de l'APGL
Le 24 février 1999	Rencontres individuelles à Hull (Québec) : • Association des armateurs canadiens • Pilotes à l'emploi de l'APGL • Chambre de commerce maritime • Fédération maritime du Canada • Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée
Le 25 février 1999	Réunion publique à Hull (Québec)
Le 7 mai 1999	Rencontres individuelles à Hull (Québec) : • Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée • Pilotes à l'emploi de l'APGL • Association des armateurs canadiens • Fédération maritime du Canada

Région de l'Atlantique

Le 20 octobre 1998	Rencontres individuelles à Halifax (Nouvelle-Écosse) : • Administration de pilotage de l'Atlantique • Pilotes à l'emploi de l'APA • Gouvernements provinciaux de Terre-Neuve et Labrador, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard
Le 21 octobre 1998	Réunion publique à Halifax (Nouvelle-Écosse)
Le 2 mars 1999	Rencontres individuelles à Halifax (Nouvelle-Écosse) : • Halifax-Dartmouth Port Development Commission • Pilotes à l'emploi de l'APA • Administration de pilotage de l'Atlantique • Canaport Limited • Association des armateurs canadiens • Fédération maritime du Canada
Le 3 mars 1999	Réunion publique à Halifax (Nouvelle-Écosse)
Le 6 mai 1999	Rencontres individuelles à Halifax (Nouvelle-Écosse) : • Administration de pilotage de l'Atlantique • Pilotes à l'emploi de l'APA • Association des armateurs canadiens

Région du Pacifique

Le 26 octobre 1998	Rencontres individuelles à Vancouver (Colombie-Britannique) : • Administration de pilotage du Pacifique • Fraser River Pilots Association • Chamber of Shipping of British Columbia
Le 27 octobre 1998	Rencontres individuelles à Vancouver (Colombie-Britannique) : • Gouvernements provinciaux de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique
Le 27 octobre 1998	Réunion publique à Vancouver (Colombie-Britannique)
Le 28 octobre 1998	Rencontre individuelle à Vancouver (Colombie-Britannique) : • British Columbia Coast Pilots Corporation Ltd.
Le 16 février 1999	Rencontres individuelles à Vancouver (Colombie-Britannique) : • Skeena Cellulose Inc. • Chamber of Shipping of British Columbia • British Columbia Coast Pilots Corporation Ltd. • Prince Rupert Grain Ltd. • Administration de pilotage du Pacifique • Administration portuaire de Prince Rupert • Fraser River Pilots' Association • David Batchelor
Le 17 février 1999	Réunion publique à Vancouver (Colombie-Britannique)
Le 28 avril 1999	Rencontre individuelle à Vancouver (Colombie-Britannique) : • Administration de pilotage du Pacifique
Le 28 avril 1999	Réunion publique à Vancouver (Colombie-Britannique)

RÉUNIONS GÉNÉRALES

Le 21 octobre 1998	Réunion à Halifax (Nouvelle-Écosse) : • Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Les 18 et 19 janvier 1999	Première réunion nationale à Ottawa (Ontario)
Le 20 avril 1999	Réunion à St. John's (Terre-Neuve) : • Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Les 9 et 10 juin 1999	Deuxième réunion nationale à Ottawa (Ontario)

Annexe V

Liste des participants aux réunions

Graham Allen, Noranda Inc.
Sherry Appleby, Department of Works, Services and Transportation, Terre-Neuve et Labrador
Serge Arcand, Association des pilotes maritimes du Canada
Dick Armstrong, Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée
Ross Armstrong, ULS Corporation

Chris Badger, Administration portuaire de Vancouver
Serge Ball, consultant
Erle G. Barrett, Océanex (1997) inc.
David Batchelor, consultant
Peter Baumgartl, Stelco
Nancy Belding, Department of Transportation, Nouveau-Brunswick
Erin Bell, Association canadienne de transport industriel
Gérard Belley, Association des pilotes maritime du Canada
Rob Bergevin, ministère des Transports de l'Ontario
Cheryl Bidgood, Administration portuaire de Halifax
Tor Bordevik, Star Shipping Limited
Pierre Boucher, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Valmont Bourgeois, Administration portuaire de Sept-Îles
Robert Bremner, Administration portuaire de Montréal
Michael Broad, B & K Shipping Ltd.
Stephen Brown, Chamber of Shipping of British Columbia
Jeff Burghardt, Prince Rupert Grain Ltd.
Bill Burnett, Fraser River Pilots' Association
Grahame Burton, Chamber of Shipping of British Columbia

Jim Campbell, Chambre de commerce maritime
Pierre Caron, Association canadienne des pâtes et papiers
Frank Carosella, Fraser River Pilots Association
David R. Carter, Company of Master Mariners of Canada (The)
Ron Cartwright, Chamber of Shipping of British Columbia
Anne Castonguay-Soucie, Administration de pilotage de l'Atlantique
Pierre Cécile, Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
Bruce Chadwick, Administration de pilotage du Pacifique
Gilles Champagne, Océanex (1997) inc.
Brock Chrystal, Chamber of Shipping of British Columbia
David Church, Association canadienne des pâtes et papiers
Pelino Colaiacovo, consultant
John Connors, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Michael Cormier, Administration portuaire de Vancouver
John Cox, North West CruiseShip Association
Steven Cutler, Saga Forest Carriers International Ltd.

John Daniels, Company of Master Mariners of Canada (The)
Guy Daoust, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central
Cees Deelstra, North West CruiseShip Association
George De Santi, QIT-Fer et Titane
Clément Deschênes, Administration de pilotage des Laurentides
Jacques Desgagnés, Transport Desgagnés inc.
Rosaire Desgagnés, Groupe Desgagnés inc.

Paul Devries, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Michel Dignard, ministère des Transports du Québec
Teny Dikranian, Transports Canada
Allen Domaas, Administration portuaire du fleuve Fraser
Louis Drolet, Upper Lakes Group Inc.
Brian Ducharme, Administration de pilotage des Grands Lacs
Peter Dudka, ministère des Transports de l'Ontario
Guy Dufresne, Compagnie minière Québec Cartier
Mike Duncan, Halifax Shipyard Limited
Michel Duplin, Océanex (1997) inc.

Wade Elliott, Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Gerry Farley, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Gary Farrell, Agences Canada Maritime limitée
Maurice Fellis, Administration de pilotage du Pacifique
Don Fitzpatrick, Comtug Limited
Henry Flight, Administration portuaire de St. John's
Louis Forget, Ultramar Petroleum
John Francis, Strait Crossing Bridge Ltd.
Joseph-Marie Fraser, Algoma Central Marine
Robert G. Friend, consultant

Patrick Gates, Kent Line Limited
Guy Genois, Compagnie canadienne de sel Limitée
Raymond Giguère, Institut maritime du Québec
Ross Gilmour, Strait Crossing Bridge Ltd.
Richard Goddard, Kent Line Limited
David Goffin, Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Ray Goode, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Wynford Goodman, Port of Belledune
Paul Gourdeau, Fednav International Ltée
Kim Graybiel, Department of Highways and Transportation, Saskatchewan
John Greenway, Upper Lakes Group Inc.
David Grieve, Fednav International Ltd.
Michel Guimond, député, Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île d'Orléans; critique du Bloc Québécois en matière de transports

Gordon Hacquoil, Canada Steamship Lines
Chris Hall, Secunda Marine Services Limited
Norman Hall, T. Norman Hall Group
Al Hamilton, Sifto Salt
John Hansen, Chamber of Shipping of British Columbia
Jacquelin Hardy, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central
David Hart, Point Tupper Marine Services Ltd.
Gilles Harvey, Corporation des pilotes du port de Montréal
Richard G. Harvey, Océanex (1997) inc.
Robin Heath, Administration de pilotage du Pacifique
Torben Hestbaek, Maersk Technical Organization
Blaine Higgs, Canaport Limited
Eric Hodgson, Pétroles Esso Canada (Est), division de la Compagnie Pétrolière Impériale ltée
Finn Hoyrup, British Columbia Coast Pilots Ltd.
John Hughes, Secunda Marine Services Limited
Gordon Huston, Administration portuaire de Vancouver

David Jackson, Garde côtière canadienne, Pêches et Océans
Donald Jeans, Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Raymond Johnston, Canada Steamship Lines
Kirk Jones, Canada Steamship Lines
Raymond Jourdain, Corporation des pilotes du port de Montréal

Paul Kennedy, Administration portuaire de Thunder Bay
Dennis Kooka, P & H Shipping
Alan Knight, Company of Master Mariners of Canada (The)
Don Krusel, Administration portuaire de Prince Rupert

Guy LaHaye, consultant
André Landry, Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
Réjean Lanteigne, Association des armateurs canadiens
Ivan Lantz, Fédération maritime du Canada
Jean Lapointe, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
Roger Larson, Institut canadien des engrais
A. D. Latter, consultant
Glenn Lawrence, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Pierre LeClaire, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Robert Lemire, Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée
Lars Ljoen, North West CruiseShip Association

Don MacAlpine, Administration de pilotage de l'Atlantique
Peter MacArthur, Administration de pilotage de l'Atlantique
Lisa MacGillivray, Association canadienne de transport industriel
Bill MacInnis, Stora Port Hawkesbury
Alex MacIntyre, Association des pilotes maritimes du Canada
Charlie MacKenzie, Ministry of Transportation and Public Works, Nouvelle-Écosse
Claude Mailloux, SODES
Guy Major, Administration de pilotage des Laurentides
Keith Manifold, West Fraser Timber Ltd.
Guy Marmen, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
Yvon Martel, Administration de pilotage des Laurentides
William McClean, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Angus McDonald, consultant
Gérard McDonald, Transports Canada
R. Anthony McGuinness, Administration de pilotage de l'Atlantique
John McIntyre, Rigel Shipping Canada Inc.
Garth McKeil, McKeil Marine Limited
Dennis McLennan, Administration de pilotage du Pacifique
Neil McNeil, consultant
Jim McPherson, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Jean-Claude Michaud, Administration de pilotage des Laurentides
Michael Milner, Robert Reford Inc.
William F. Morgan, Seabase Limited
Dave Morris, Westward Shipping Ltd.
Donald Morrison, Association des armateurs canadiens
Wayne Morrison, Canada Steamship Lines
Harvey Mott, Newfoundland Transshipment Limited
Bruce Murdock, consultant
Peter Murray, Fraser River Pilots' Association
John Myers, Sultran Ltd.

Toni Nardi, Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.
Frank Nicol, Fédération maritime du Canada

Kevin Obermeyer, Administration portuaire de Nanaimo
Christian Ouellet, Les Silos Port Cartier
Leslie O'Reilly, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute

John Pace, Canada Steamship Lines
Michel Parent, Océanex (1997) inc.
Robert Paterson, N.M. Paterson and Sons Inc.
Jacek Pawlowski, Memorial University of Newfoundland, Fisheries and Marine Institute
Robert B. Pelletier, Institut maritime du Québec
R.A. Pennington, St. John's Pilot Group
George Philippe, consultant
Nelson Pittman, St. John's Pilot Group
Terry R. Pittman, Cape Breton Pilot Group
Michel Pouliot, Association des pilotes maritimes du Canada
James Pound, Algoma Central Corporation
Jim Powell, Skeena Cellulose Inc.
Michael Pratt, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs

Louis Rhéaume, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
Brian Ritchie, Rigel Shipping Canada Inc.
Jim Roche, consultant
Anthony G. Roper, Chamber of Shipping of British Columbia
Gary Rosko, Alberta Transportation and Utilities
Patrice Ryan, GPC Canada

Brian Saunderson, Agricore Cooperative Ltd.
Mona Savoie, Commission des transports des provinces de l'Atlantique
Alexis Ségal, Administration portuaire de Québec
Tom Sellers, consultant
Johnathan Seymour, consultant
Doug Shea, Department of Works, Services and Transportation, Terre-Neuve et Labrador
Randall Sherman, Administration portuaire de Halifax
Sonia Simard, Fédération maritime du Canada
Maury Sjoquist, Guilde de la marine marchande du Canada
Douglas Smith, Chambre de commerce maritime
Gordon Smith, F.K. Warren Limited
Wayne A. Smith, Seaway Self Unloaders
Jerry Stacey, North Atlantic Refinery Limited
Rio St. Amand, Atlantic Towing Limited
John Stewart, Cast North America Inc.
Allan Stockdale, Halifax Pilot Group
Jim Stoneham, ATSHIP Shipping Agency
Don Stonehouse, Ministry of Transportation and Public Works, Nouvelle-Écosse
Wilson Stuart, Company of Master Mariners of Canada (The)

Rod Taylor, Ministère des transports de l'Ontario
Louis Toupin, consultant
Fred Towers, British Columbia Coast Pilots Ltd.
Fidèle Tremblay, Corporation des pilotes du port de Montréal
Nicole Trépanier, Association des armateurs du Saint-Laurent Inc.
Gord Tufts, Department of Transportation and Public Works, Île-du-Prince-Édouard
Charles W. Tully, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Peter Turner, Administration portuaire de Saint John

Philippe Vachon, McMaster Gervais
Mike van der Gracht, Fraser River Pilots' Association
Richard Vézina, Syndicat canadien des officiers de marine marchande
Nicholas Vincent, Department of Highways and Transportation, Colombie-Britannique

Harvey Wade, Transports Canada
Harry S. Waugh, Algoma Tankers Ltd.
Wayne Whyte, Canadian Marine Pilots' Association
Jim Wilhelm, Algoma Central Corporation
Richard Winnel, Corporation des pilotes professionnels des Grands Lacs
Rhoda Witherly, Administration portuaire de Prince Rupert
Dave Woodman, Administration portuaire de Prince Rupert

Annexe VI

Recommandations et incidence éventuelle

La présente annexe contient les recommandations du Comité d'examen, des recommandations qui ont été proposées par certaines parties et qui ne concordent pas avec les recommandations du Comité d'examen relativement à certaines préoccupations, ainsi qu'une analyse de l'incidence éventuelle des recommandations du Comité d'examen.

1. Désignation des zones de pilotage obligatoire

Méthodologie fondée sur l'analyse des risques

Recommandation n° 1 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de répertorier, en collaboration avec les parties intéressées, les zones de pilotage obligatoire où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de la désignation et soit tenue d'adopter un plan et un échéancier pour le faire.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de présenter ce plan et cet échéancier au Ministre dans son prochain rapport annuel.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de publier un règlement stipulant que la révision des facteurs et des conditions relatifs à la désignation de zone de pilotage obligatoire doit avoir lieu tous les cinq ans.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration soit tenue de réaliser une évaluation des risques présents dans les nouvelles zones que l'on envisage de désigner comme zone de pilotage obligatoire et dans les zones actuellement désignées où l'évolution des facteurs et des conditions relatifs à la désignation justifie une révision détaillée de cette désignation.

Le Comité d'examen recommande que chaque administration, avant de réaliser une telle évaluation des risques, soit tenue d'adopter une méthode fondée sur l'évaluation des risques qui lui impose notamment d'accomplir les tâches suivantes :

- cerner le problème et les facteurs de risque connexes et constituer une base de données sur ces facteurs;
- former une équipe de gestion du risque chargée de mener l'évaluation des risques;
- recenser et consulter toutes les parties intéressées et cerner leurs préoccupations en matière de risque;
- analyser les scénarios de risque, ainsi que leur fréquence, leurs conséquences et leur incidence sur les coûts, ainsi que l'acceptation des risques par les parties concernées;

- cerner les options en matière de maîtrise des risques, avec leur efficacité et leurs implications financières;
- évaluer l'acceptation des mesures proposées et des risques résiduels par les parties concernées;
- établir un mécanisme de suivi des mesures adoptées.

Recommandation de l'Association des armateurs canadiens (AAC)

L'AAC recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de façon à comporter des lignes directrices concernant l'élaboration de critères locaux par les administrations responsables du pilotage. La Loi devrait assurer la tenue d'un examen avant que les zones ne soient désignées.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent qu'un examen soit effectué par une partie indépendante. Transports Canada devrait assumé les coûts et être responsable de la gestion qui sont inhérents à l'élaboration d'une méthodologie fondée sur l'analyse des risques. Ils recommandent en outre l'emploi d'une méthodologie fondée sur l'analyse des risques pour la prise de décisions en matière de pilotage, notamment une étude des coûts et des avantages liés au maintien du système et de la structure actuels. Ils ont aussi recommandé que la commercialisation des services de pilotage soit inscrite à l'ordre du jour de l'examen de la *Loi canadienne sur les transports* en l'an 2000.

Taille, jauge et type de navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire

Recommandation n° 2 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'Administration de pilotage des Laurentides soient tenues de mener, en collaboration avec les parties concernées, une évaluation de la taille, de la jauge et du type de navires assujettis au pilotage obligatoire en fonction du risque; qu'elles soient tenues de réaliser cette évaluation en fonction du risque d'ici la fin de l'an 2001; qu'elles soient tenues de rendre compte des résultats de cette évaluation au Ministre, et qu'elles soient tenues de changer la réglementation dans les cas où les résultats de cette évaluation diffèrent des dispositions en vigueur.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que des parties indépendantes de la collectivité des armateurs et des expéditeurs en fassent partie afin de veiller à ce que le processus soit équitable et objectif.

Octroi de dispenses

Recommandation n° 3 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage continue d'évaluer au cas par cas les demandes de dispense au pilotage obligatoire, de manière à assurer la sécurité de la navigation.

Le Comité d'examen recommande que, pour des raisons de transparence, chaque

administration communique les raisons qui justifient le rejet d'une demande de dispense.

Recommandation de l'AAC

L'AAC recommande que chaque administration de pilotage élabore et publie une norme relativement à l'information que doit présenter chaque capitaine, armateur ou agent à l'appui d'une demande de dispense, c.-à.-d. le plan de navigation, l'expérience de l'équipage à la passerelle, l'état de l'équipement et des dispositifs à la passerelle, ainsi que la présence de matériel spécialisé de navigation. En outre, chaque administration devrait établir des modalités d'appel pour les dispenses.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que l'on utilise une évaluation fondée sur l'analyse des risques pour l'octroi de dispenses et que l'on établisse des critères en vue de favoriser une certaine souplesse et promptitude.

Double pilotage

Recommandation nº 4 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de réaliser une évaluation en fonction des risques d'ici le milieu de l'an 2001, afin de déterminer à quel moment et dans quelles circonstances l'obligation du double pilotage est valide, à savoir celle qui s'applique à tous les navires pendant la saison hivernale, celle qui s'applique aux navires-citernes de plus de 40 000 tonneaux et celle qui s'applique aux navires de passagers de plus de 100 mètres de long.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de présenter les résultats de cette évaluation en fonction des risques au ministre des Transports et soit tenue de mettre en application les résultats de l'évaluation en modifiant son règlement, le cas échéant.

Accostage dans les ports de la circonscription nº 2

Recommandation nº 5 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de cesser immédiatement d'imposer le recours aux services de pilotes lamaneurs; qu'elle soit tenue de cesser immédiatement d'imposer des droits de pilotage relatifs à l'accostage et à l'appareillage aux navires qui n'ont pas requis les services d'un pilote lamaneur; qu'elle soit tenue d'appliquer les dispositions tarifaires relatives à l'utilisation de pilotes lamaneurs.

Recommandation de l'Association des pilotes maritimes du Canada (APMC)

L'APMC recommande qu'une évaluation fondée sur l'analyse des risques soit effectuée pour chaque port dans lequel des pilotes spécialisés sont utilisés pour accoster, afin d'en déterminer la validité.

Affectations de deux pilotes dans la région de l'Administration de pilotage du Pacifique

Recommandation nº 6 du Comité d'examen
Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte des changements qu'elle aura convenu d'apporter à la règle des huit heures ou 105 milles dans son prochain rapport annuel au Ministre.

2. Exigences en matière de formation des pilotes et de délivrance de brevets de pilotage

Normes nationales

Recommandation nº 7 du Comité d'examen
Le Comité d'examen recommande que le système régional actuel de formation des pilotes et de délivrance de brevets de pilotage demeure la responsabilité de chaque administration de pilotage.

Recommandation de l'AAC
L'AAC recommande que des normes nationales précises soient élaborées pour l'embauche et la formation des pilotes, ainsi que pour la délivrance de brevets, plutôt que de laisser à chaque administration le pouvoir d'établir ses propres critères.

Bassin de candidats au brevet

Recommandation nº 8 du Comité d'examen
Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'indiquer l'état du bassin de candidats qualifiés dans leurs rapports annuels. Ce faisant, chaque administration de pilotage décrirait tous les problèmes qu'elle a pu déceler dans sa région, les résultats des examens ou études effectués, ainsi que les mesures correctives prises ou envisagées.

Programme d'assurance de la qualité pour les pilotes

Recommandation nº 9 du Comité d'examen
Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un système équitable et raisonnable en vue d'évaluer les compétences des pilotes et la qualité de leurs services, après avoir consulté les intéressés. Ces évaluations devraient être effectuées à intervalles réguliers, au moins tous les cinq ans.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan
Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que tous les frais supplémentaires liés à l'élaboration d'un système de vérification des compétences professionnelles des pilotes soient assumés par les pilotes. Cette vérification devrait avoir lieu chaque année.

Administration de pilotage du Pacifique : Délivrance des brevets et répartition des pilotes sur toute la côte Ouest

Recommandation nº 10 du Comité d'examen
Le Comité d'examen recommande le maintien du système global de l'Administration de pilotage du Pacifique pour la délivrance des brevets et la répartition des pilotes sur toute la côte Ouest.

Services de pilotage au port de Prince Rupert (C.-B.)

Recommandation nº 11 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique, dans le cadre de son système global actuel de délivrance des brevets et de répartition des pilotes sur toute la côte Ouest, continue de fournir les services de pilotage au port de Prince Rupert selon un mode de rotation des affectations.

Recommandation de l'Administration portuaire de Prince Rupert

L'Administration portuaire de Prince Rupert recommande que la question de l'affectation des pilotes à Prince Rupert fasse l'objet d'un examen par une tierce partie impartiale, afin de déterminer si le système actuel de roulement devrait être maintenu ou remplacé par un système d'affectation permanente.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent qu'une évaluation indépendante des coûts et avantages soit réalisée.

3. Processus de délivrance de certificats pour les capitaines et les officiers de navire

Administration de pilotage de l'Atlantique

PLAN DES MATIÈRES À ÉTUDIER POUR LES CANDIDATS AU CERTIFICAT

Recommandation nº 12 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage de l'Atlantique, de concert avec les pilotes et les armateurs canadiens, soit tenue de préparer un énoncé plus détaillé des matières et des connaissances pertinentes à l'obtention de certificats, ainsi qu'une description de ce qui est attendu des candidats lors des examens.

DÉLIVRANCE D'UN CERTIFICAT POUR LE CAPITAINE D'AMARRAGE DE CANAPORT

Recommandation nº 13 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'article 13 du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, stipulant qu'un détenteur de certificat doit être membre régulier de l'équipage d'un navire, ne fasse l'objet d'aucune modification visant à permettre à d'autres personnes qui ne sont pas membres réguliers de l'équipage d'un navire, tel un capitaine d'amarrage de Canaport, d'être admissibles au certificat.

Recommandation de Canaport ltée

Canaport recommande que l'article 13 du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique soit modifié afin de permettre aux employés de Canaport de présenter leur candidature au certificat en vue d'exercer les fonctions de pilote à la monobouée de Canaport.

Processus de délivrance de certificats par l'Administration de pilotage des Laurentides

Recommandation nº 14 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue de mettre en œuvre, pour sa circonscription nº 2, un processus de délivrance de

certificats moderne, fondé sur le programme de formation et d'évaluation adopté par le Comité directeur du processus de certification de l'Administration de pilotage des Laurentides. Le nouveau processus de certification comprendra les éléments suivants :

- un programme de formation axé sur l'acquisition des compétences, englobant les habiletés requises, le contexte dans lequel elles sont utilisées et le niveau de compétence nécessaire pour l'obtention du certificat;
- un guide de formation fournissant, pour chaque habileté requise, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage, ainsi que les références bibliographiques qui aideront les candidats à se préparer aux examens de certification;
- un guide d'évaluation dont se servira le jury d'examen, ainsi que les méthodes d'évaluation recommandées pour chaque partie de l'examen, y compris, lorsque cela est pertinent, le recours aux simulateurs ou à la navigation à bord;
- un jury d'examen formé d'un représentant de l'Administration de pilotage des Laurentides, assumant la présidence, de deux pilotes, d'un capitaine qui détient un certificat et d'un agent de Transports Canada; et
- la formation du président du jury d'examen relativement aux méthodes et objectifs d'évaluation.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage des Laurentides soit tenue d'étendre à la circonscription n° 1 le nouveau processus de certification établi pour la circonscription n° 2.

Recommandation de l'AAC

L'AAC recommande l'application d'un Programme national d'exemption de pilotage pour les navires battant pavillon canadien, qui serait comparable à celui qu'a élaboré l'AAC et qui tiendrait compte de l'équipement du navire, des normes de formation, ainsi que de l'expérience et de la compétence des capitaines et des officiers, en remplacement du processus actuel de délivrance de certificats dans les zones de pilotage obligatoire. En outre, l'AAC recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée pour permettre la mise en œuvre du Programme national de dispense de pilotage.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que l'on établisse un programme d'exemption pour les capitaines et les officiers, afin de réduire les coûts pour les expéditeurs des Grands Lacs qui transportent des céréales de l'Ouest.

Processus de l'Administration de pilotage des Grands Lacs en matière d'exemptions

Recommandation n° 15 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que le Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs soit modifié comme suit, afin de resserrer les conditions permettant

d'exempter des navires du pilotage obligatoire dans la région de pilotage des Grands Lacs :

- ajouter une exigence selon laquelle il doit y avoir au moins deux officiers qualifiés à bord d'un navire se déplaçant dans une zone de pilotage obligatoire, l'un étant le capitaine et l'autre un officier de passerelle ayant qualité de lieutenant;
- augmenter le nombre minimal de voyages requis dans la zone de pilotage obligatoire, tant de la part du capitaine que de l'officier de passerelle, à quinze voyages effectués sur une période de trois ans, dont cinq au cours des douze mois précédant la demande d'exemption;
- ajouter le critère selon lequel tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption doivent montrer qu'ils étaient sur la passerelle durant chacun des quinze voyages exigés et fournir, sur demande, à l'Administration des preuves à cet effet;
- ajouter une exigence selon laquelle tant le capitaine que l'officier de passerelle qui ont présenté une demande d'exemption ont reçu une formation en navigation maritime approuvée par l'Administration.

Le Comité d'examen recommande également d'ajouter au Règlement de l'Administration de pilotage des Grands Lacs une disposition qui permettrait à l'Administration de révoquer une exemption de pilotage obligatoire si elle juge que la conduite du navire pourrait représenter une menace à la sécurité de la navigation. Cette disposition devrait exiger de l'Administration qu'elle fournisse les motifs de la révocation.

Recommandation de l'Association des pilotes maritimes du Canada

L'APMC recommande que l'APGL soit obligée d'établir, après une période de transition convenue, un processus de délivrance de certificats pour les capitaines et officiers canadiens.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que l'APGL soit obligée d'établir un processus de délivrance de certificats.

4. Autonomie financière et réduction des coûts

Autonomie financière et réduction des coûts

Recommandation n° 16 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, de concert avec les pilotes et toutes les parties concernées qui ont des intérêts légitimes dans le pilotage, examinent périodiquement tous les aspects de leurs opérations, et que les administrations de pilotage signalent au ministre des Transports, dans leurs rapports annuels, les mesures précises qu'elles ont prises pour augmenter l'efficacité des services et réduire les coûts.

Le Comité d'examen recommande que l'Administration de pilotage du Pacifique soit tenue de rendre compte au Ministre des résultats de son examen des options relativement au pilotage sur le fleuve Fraser, en ajoutant au

rapport un échéancier de mise en œuvre de la solution arrêtée.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que des mesures précises soient prises en vue de favoriser la concurrence entre les services de pilotage. Les administrations de pilotage devraient s'engager à réaliser des réductions précises de leurs coûts. Ils ont aussi recommandé que la commercialisation des services de pilotage soit inscrite à l'ordre du jour de l'examen de la *Loi canadienne sur les transports* en l'an 2000.

Structure des conseils d'administration

Recommandation nº 17 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande de n'apporter aucune modification à la *Loi sur le pilotage* pour ce qui est de la composition des conseils d'administration des administrations de pilotage.

Recommandation de l'AAC

L'AAC recommande que la législation soit modifiée en vue d'établir des normes nationales à propos des conseils des administrations de pilotage.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que la structure de direction de l'organisation de pilotage commercialisée prévoie, au sein de son conseil d'administration, des postes destinés à des représentants de l'industrie des provinces des Prairies.

Consultation

Recommandation nº 18 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues de procéder à des consultations périodiques auprès des parties concernées au sujet des questions financières, opérationnelles et de planification qui touchent ces parties.

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage soient tenues, dans leur rapport annuel au Parlement, d'expliquer leurs plans de consultation et la mise en œuvre de ces plans.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que la question de la consultation soit liée à un examen plus vaste de la structure administrative des services de pilotage commercialisés dans le contexte de l'examen de la *Loi canadienne sur les transports* en l'an 2000.

Obligation de rendre compte

Compte rendu des incidents

Recommandation nº 19 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage, les pilotes et l'industrie du transport maritime élaborent un système permettant la diffusion rapide de renseignements pratiques sur les incidents mineurs.

Recommandation des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Les gouvernements des provinces des Prairies recommandent que les administrations soient obligées de diffuser de l'information à propos des incidents. En outre, que les administrations soient tenues de diffuser de l'information sur leur situation financière et qu'elles publient leurs objectifs, de même que le résultat de leur rendement.

Plaintes

Recommandation nº 20 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que les administrations de pilotage élaborent une méthode structurée de traitement des plaintes, laquelle permettra de s'assurer que le plaignant reçoive une rétroaction rapide sur l'issue de la plainte ou les mesures prises pour la régler.

Mise en œuvre des recommandations

Recommandation nº 21 du Comité d'examen

Le Comité d'examen recommande que chaque administration de pilotage soit tenue de présenter, au ministre des Transports dans les six mois suivant l'établissement de ce rapport et après avoir consulté les parties concernées, un plan qui énoncera, en ordre de priorité, la mise en œuvre proposée et la date prévue d'exécution complète de toutes les recommandations du présent document qui ne comportent pas de délai prescrit.

Analyse de l'incidence éventuelle des recommandations du Comité d'examen

La mise en œuvre de certaines des recommandations entraînera probablement au début des coûts supplémentaires pour les administrations de pilotage et l'industrie. D'autres recommandations devraient toutefois permettre de réaliser des économies. On pense aussi que les coûts supplémentaires assumés par les parties seront compensés par les avantages à long terme et permettront d'améliorer la sécurité et l'efficacité des services de pilotage.

Recommandations ayant peu ou aucune incidence

Les recommandations du Comité d'examen qui proposent de conserver les systèmes actuels devraient, selon les prévisions, avoir le moins de répercussions sur les parties intéressées. Ces recommandations portent sur des questions telles que l'octroi de dispenses (nº 3), ainsi que les normes nationales en matière de formation des pilotes et de délivrance de brevets (nº 7). D'autres recommandations, qui portent surtout sur des questions administratives, telles que l'autonomie financière (nº 16), la structure des conseils des administrations (nº 17), l'obligation de rendre compte (nºs 19 et 20) et la mise en œuvre des recommandations (nº 21) n'auront que peu ou aucune incidence, car elles peuvent être intégrées dans les procédures administratives des administrations et peuvent certainement être appliquées sans que l'on ait besoin de ressources supplémentaires.

Recommandations visant des questions qui touchent toutes les zones de pilotage

On prévoit que la recommandation du Comité d'examen concernant l'évaluation du bassin de candidats pilotes (nº 8) entraînera des coûts supplémentaires, surtout si les administrations doivent faire appel aux services de consultants externes. Les répercussions financières seront accrues dans les régions où il existe un besoin d'améliorer le programme de formation en raison du nombre peu élevé de candidats pilotes. Ces coûts ne découlent pas toutefois de la recommandation, mais plutôt de la situation mise à jour à la suite de la recommandation.

En ce qui concerne la recommandation portant sur l'assurance de la qualité pour les pilotes (nº 9), on prévoit que l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'évaluation entraîneront certains coûts pour les administrations et les groupes de pilotes. Les ressources actuelles des administrations devraient leur suffire pour administrer ce système, mais il semble que ce soit surtout les pilotes qui subiront les répercussions éventuelles de cette recommandation, à cause du temps qu'il leur faudra consacrer à l'évaluation et à la formation.

La recommandation qui aura éventuellement la plus grande incidence pour les parties intéressées est celle qui porte sur l'élaboration et l'application d'un processus fondé sur l'analyse des risques pour la désignation des zones de pilotage obligatoire (nº 1). Lorsque l'examen des facteurs et des circonstances déterminera la nécessité de procéder à une étude approfondie de la désignation, les administrations de pilotage devront assumer des coûts supplémentaires pour élaborer une méthodologie fondée sur l'analyse des risques et pour effectuer l'évaluation. Que le processus d'évaluation confirme la validité des désignations obligatoires actuelle ou qu'il en réduise le nombre, les utilisateurs seront sûrs que la nouvelle désignation des zones obligatoires sera fondée sur une analyse complète.

On prévoit que la recommandation nº 18 concernant les consultations aura une incidence sur les parties intéressées, car le processus, notamment les consultations recommandées par le Comité d'examen relativement aux questions abordées dans diverses parties du présent rapport, occasionnera des coûts supplémentaires tels que des frais d'administration, de réunions et de déplacements. Les consultations amélioreront toutefois les communications entre les parties et pourraient permettre à longue échéance de réaliser des économies en rehaussant l'efficacité des services de pilotage.

Recommandations visant des questions qui touchent seulement certaines zones de pilotage

La recommandation nº 5 du Comité d'examen concernant l'utilisation de pilotes lamaneurs dans les ports de la circonscription nº 2 de l'APL aura des répercussions financières en réduisant les recettes de pilotage pour les administrations, tout en réduisant les coûts de pilotage pour les armateurs. Toute diminution des recettes des administrations de pilotage devrait être compensée par une réduction équivalente des sommes versées à la corporation des pilotes en raison de l'allégement de

la charge de travail. Il est possible que l'Administration et les pilotes de la circonscription nº 2 soient obligés d'ajuster l'effectif des pilotes lamaneurs, compte tenu de l'allégement de leur nouvelle charge de travail.

En ce qui concerne le processus de délivrance de certificats de l'APL (recommandation nº 14), l'Administration a déjà adopté des mesures visant à moderniser le programme. On ne prévoit donc pas que la recommandation du Comité d'examen entraînera à elle seule des coûts importants. On ne sait pas si le nouveau programme de formation qui est en voie d'élaboration à l'Institut maritime du Québec augmentera le coût actuel de la formation assumé par les armateurs canadiens. À long terme, la modernisation du processus de délivrance de certificats de l'APL pourrait se solder par une réduction des frais de pilotage au profit des armateurs canadiens, dont un nombre accru de capitaines et d'officiers seraient admissibles à l'obtention d'un certificat. L'Administration pourrait par conséquent subir une diminution des recettes de pilotage dans la circonscription nº 2, qui devrait toutefois être compensée par la réduction graduelle de l'effectif de pilotes en raison de la charge de travail réduite.

Les recommandations concernant la taille et la jauge des navires assujettis au pilotage obligatoire (recommandation nº 2) et au double pilotage (recommandation nº 4) dans l'APL entraîneront des frais supplémentaires pour l'Administration, car toutes deux proposent la réalisation d'une évaluation fondée sur l'analyse des risques et nécessiteront probablement l'aide de consultants externes. Que les exigences actuelles soient confirmées ou qu'elles soient réduites, les utilisateurs auront l'assurance que les nouvelles exigences sont fondées sur une analyse complète.

Dans la région de l'APA, la recommandation nº 12 du Comité d'examen relativement au plan des matières à étudier pour les candidats au certificat aura peu ou pas d'incidence financière sur l'Administration. En ce qui concerne la recommandation nº 2 relative à la taille et à la jauge des navires assujettis au pilotage obligatoire, l'APA devra probablement, à l'instar de l'APL, recourir aux services de consultants externes pour effectuer l'évaluation fondée sur l'analyse des risques.

Pour ce qui est de la délivrance de certificats de capitaine d'amarrage de Canaport (nº 13), la recommandation du Comité d'examen ne devrait pas avoir de répercussions, car elle préconise la continuation du système actuel de pilotage à la monobouée. Canaport ltée ne réalisera pas les économies prévues, qui représentent la différence entre le coût d'un pilote et le coût d'un deuxième capitaine d'amarrage.

La recommandation nº 15 concernant l'amélioration du processus d'exemption de l'APGL n'aura probablement aucune répercussion pour l'Administration, car il existe déjà un système d'octroi d'exemptions. Certains armateurs de la région de l'APGL pourraient avoir à payer des frais de formation afin de permettre à leurs capitaines et officiers de satisfaire aux exigences du processus amélioré qui est recommandé.

En ce qui concerne la région de l'APP, la recommandation nº 6 portant sur l'affectation de deux pilotes n'aura aucune répercussion pour l'Administration, tout en ayant une incidence positive sur l'industrie. Pour ce qui a trait à la délivrance de brevets et aux affectations couvrant toute la côte Ouest, la recommandation nº 10, qui propose de garder le système actuel, ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires, sauf ceux qui sont liés au maintien des connaissances des pilotes à l'égard des ports moins fréquentés. On juge toutefois que ces coûts seront minimes. On note que l'APP a déjà réglé la question concernant l'actualisation des connaissances des pilotes. La recommandation nº 11 concernant les services de pilotage à Prince Rupert n'aura aucune incidence sur l'Administration de pilotage. Le système actuel est sécuritaire et efficace et son maintien ne devrait poser aucun problème à l'Administration portuaire de Prince Rupert.